



Vlaams
Parlement

ingediend op **12-A** (2016-2017) – Nr. 1
13 juli 2017 (2016-2017)

Advies

van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

over het begrotingsbeleid 2018
van de Vlaamse Gemeenschap



Advies

Advies over de begroting 2018

Brussel, 10 juli 2017

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 12 (standpunt begroting ikv overlegfunctie)
Goedkeuring raad: 10 juli 2017

Contactpersoon: Erwin Eysackers - eeysackers@serv.be
Contactpersoon: Sharon Noppe - snoppe@serv.be



De heer Bart TOMMELEIN
Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie
Kreupelenstraat 2
1000 BRUSSEL

contactpersoon
Erwin Eysackers
eeysackers@serv.be

ons kenmerk
SERV_BR_20170710_begrotingsadvies 2018

Brussel
10 juli 2017

Begrotingsadvies 2018

Mijnheer de minister

In bijlage vindt u het SERV-advies over de begroting 2018.

De SERV gaat in dit advies vooral dieper in op het spanningsveld dat het begrotingsbeleid vandaag complex maakt. Enerzijds zijn er behoeften voor bijkomende uitgaven in vooral investeringen, anderzijds zijn er beperkingen op de overheidsuitgaven, voornamelijk door de engagementen binnen het Europese begrotingskader.

Er dringen zich in de visie van de SERV dan ook keuzes op, die kunnen samengevat worden in vier doelstellingen:

- Een structureel begrotingsevenwicht blijft de basis voor de houdbaarheid van de Vlaamse overheidsfinanciën.
- De uitgaven voor overheidsinvesteringen dienen sneller te groeien dan deze voor andere uitgaven.
- De SERV ondersteunt de dialoog van de Belgische overheden met de Europese Commissie, zodat strategische investeringen in de loop van de tijd op een geëigende manier in de Europese begrotingsopvolging kunnen verwerkt worden.
- De Vlaamse schuldnormering kan rekening houden met de prioriteiten qua investeringen. Bijkomende schuldopbouw (buiten reeds aangegane of besliste schuld) kan enkel verantwoord worden voor strategische investeringen.

De SERV is uiteraard steeds bereid dit advies meer in detail toe te lichten.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Ann Vermorgen
voorzitter

Bijlage(n): 2 technische bijlages.

Inhoud

Inhoud	6
Krachtlijnen	7
Advies	13
1 Maatschappelijke uitdagingen versus budgettaire mogelijkheden: een evenwichtsoefening	13
1.1 Vlaams begrotingsbeleid anno 2017	14
1.2 Vlaamse begroting moet structureel evenwicht blijven nastreven	14
1.3 Investeringsuitgaven groeien sneller dan andere uitgaven	15
1.3.1 Groei investeringsuitgaven en niet-investeringsuitgaven	15
1.3.2 Brede definitie van investeringsuitgaven	15
1.4 Strategische investeringen vereisen afzonderlijke behandeling	17
2 Aangepaste begroting 2017	19
2.1 Analyse kader	19
2.1.1 Focus op aard ontvangsten en uitgaven	19
2.1.2 Uitgaven op geconsolideerd niveau	19
2.2 2017BA: analyse van de netto beleidsruimte	24
2.2.1 Ontvangsten	24
2.2.2 Uitgaven	25
2.3 ESR-correcties en onderbenutting	27
2.4 Invulling van beleidsruimte	29
2.4.1 Nieuw beleid in de begroting 2017BA	29
2.4.2 Som van nieuw beleid in beide begrotingen 2017	30
2.5 Onderbenutting in recente Vlaamse begrotingen	34
3 Raming begrotingssaldo 2018	38
3.1 Uitgangspunten	38
3.2 Resultaten	39
4 Tabellen	43
Lijst met tabellen	48
Bijlagen: zie dossierpagina op www.vlaamsparlement.be	
Bijlage 1: Begrotingsopmaak 2017 - Economische classificatie	
Bijlage 2: Begrotingscontrole 2017 - Economische classificatie	

Krachtlijnen

1. Voor het eerst sinds jaren kan een advies over een komende Vlaamse begroting onder een *eerder gunstig macro-economisch gesternte* opgemaakt worden. De afgelopen zes maanden zijn de economische groeiverwachtingen voor 2017 en 2018 immers positief bijgesteld, vooral door een aantrekkende globale economische groei. Op Belgisch niveau was de gerealiseerde bbp-groei in 2016 1,2%, terwijl de recente raming van de Nationale Bank van België voor zowel 2017 als 2018 uitkomt op een groei van 1,6%. De Europese Commissie vermeldt in haar Spring Forecast iets lagere cijfers, maar deze zijn eveneens positiever dan eerdere ramingen. Ook 2017 wordt vermoedelijk een beter jaar dan aanvankelijk ingeschat, want bij de opmaak van de aangepaste begroting 2017 werd nog uitgegaan van een groei van het bbp met 1,4%.

2. Er dient echter gewezen te worden op een *belangrijk aandachtspunt*. In 2016 is de toestand van de *Belgische overheidsfinanciën* globaal *onvoldoende verbeterd*: de gezamenlijke Belgische overheden sloten 2016 af met een nominaal financieringstekort van -2,6% bbp. Belangrijke elementen daarin zijn dat de drempel van de overheidsuitgavengroei in 2016 met 0,6% bbp overschreden is, en dat het structurele begrotingssaldo slechts een vooruitgang van 0,1% bbp noteerde in plaats van de gevraagde 0,6% bbp.

Hoewel het Stabiliteitsprogramma 2017-2020 ambitieuze doelstellingen formuleert, heeft de Europese Commissie in haar evaluatie van dat Stabiliteitsprogramma (22 mei 2017) bedenkingen hierbij. De Commissie geeft aan dat België in 2016 onvoldoende vooruitgang maakte in de naleving van het *schuld criterium*, inclusief een risico op een buitensporig tekort (*excessive deficit*). Finaal wordt wel geconcludeerd dat België, na afweging van alle relevante factoren, in 2016 toch aan het schuld criterium voldoet. Er dienen echter zowel in 2017 als 2018 *aanzienlijke bijkomende maatregelen genomen te worden (of verduidelijkingen aangegeven)* om het pad naar de Belgische middellange termijn doelstelling (MTO) effectief te halen.

3. De *Vlaamse cijfers* zijn evenwel *positiever* dan de Belgische. Volgens de recente economische projecties van de NBB is in 2016 de federale overheid verantwoordelijk (-2,7%) voor het tekort op het Belgische financieringssaldo (-2,6%). Het tekort bij de som van gewesten en gemeenschappen is beperkt (-0,1%), wat mogelijk is doordat de lokale overheden een klein overschot (0,2%) noteren. Binnen het beperkte tekort van gewesten en gemeenschappen is het Vlaamse aandeel bovendien bescheiden: de recente update over de uitvoering van de begroting 2016 (17 mei 2017) resulteert in een tekort van € -82,6 mln of 0,02% bbp.

4. Dat neemt niet weg dat de *Vlaamse sociaaleconomische uitdagingen* groot blijven, zoals aangegeven in de Platformtekst 2030. Een investeringsimpuls is wenselijk, gezien de groeibevorderende impact van investeringen evenals de bescheiden omvang van de Belgische overheidsinvesteringen in internationaal perspectief.

A/ SERV-visie op begrotingskader anno 2017

5. Het is duidelijk dat het volgende *spanningsveld* een begrotingsbeleid complexer maakt. Enerzijds zijn er *behoeften voor bijkomende uitgaven in vooral investeringen*, anderzijds zijn er *beperkingen* op de overheidsuitgaven, voornamelijk door de engagementen binnen het Europese begrotingskader.

6. Er dringen zich in de visie van de SERV dan ook *keuzes* op, die kunnen samengevat worden in vier doelstellingen:

- Een *structureel begrotingsevenwicht* blijft de basis voor de houdbaarheid van de Vlaamse overheidsfinanciën.
- De *uitgaven voor overheidsinvesteringen* dienen sneller te groeien dan deze voor andere uitgaven.
- De SERV ondersteunt de dialoog van de Belgische overheden met de Europese Commissie, zodat *strategische investeringen* in de loop van de tijd op een geëigende manier in de Europese begrotingsopvolging kunnen verwerkt worden.
- De Vlaamse schuldnormering kan rekening houden met de *prioriteiten qua investeringen*. *Bijkomende schuldopbouw* (buiten reeds aangegane of besliste schuld) kan enkel verantwoord worden voor strategische investeringen.

Vlaamse begroting moet structureel evenwicht blijven nastreven

7. Het Vlaamse begrotingsbeleid streeft de *combinatie* van volgende elementen na:

- Eerst dient de *houdbaarheid van de overheidsfinanciën* bewaakt te worden, via een *structureel begrotingsevenwicht*.
- Tegelijkertijd dient te worden gegarandeerd dat *bijkomende overheidsinvesteringen* gerealiseerd kunnen worden.

8. Een structureel evenwicht impliceert globaal dat de evolutie van de *Vlaamse overheidsuitgaven*, dus de som van investerings- en niet-investeringsuitgaven, niet hoger mag zijn dan de *evolutie van de Vlaamse ontvangsten*.

De sociale partners hechten een groot belang aan een verantwoord begrotingsbeleid langs de ontvangsten- en uitgavenzijde.

Investeringsuitgaven groeien sneller dan andere uitgaven

9. De *Vlaamse overheidsuitgaven voor investeringen* (exclusief de strategische investeringen, zie verder) dienen in de visie van de SERV *systematisch sneller te stijgen dan de niet-investeringsuitgaven*. Hierdoor neemt het aandeel van de investeringen in het totaal van de overheidsuitgaven toe.

10. De *reële groei van de niet-investeringsuitgaven* (na correctie voor inflatie) blijft evenwel, bij de huidige conjunctuurverwachtingen en ontvangstenevolutie, positief, zodat ook bij de niet-investeringsuitgaven *nieuwe beleidsinitiatieven* gerealiseerd kunnen worden.

Uitgangspunt bij dit advies is dat de Vlaamse Regering voor 2018 een budgetneutraal alternatief vindt voor de ontvangsten en uitgaven via de Energieheffing, zodat het arrest van het Grondwettelijk Hof op 22 juni 2017 geen impact heeft op de begroting 2018.

11. De SERV pleit daarbij voor een *brede definitie van investeringsuitgaven*.

Deze brede definitie omvat niet enkel de eigen investeringen door de Vlaamse overheid (uitgaven met ESR-code 7), maar ook de Vlaamse steun aan investeringen door bedrijven, financiële instellingen, vzw's en gezinnen via kapitaaloverdrachten (deel van ESR 5), evenals de steun aan investeringen door andere overheidsniveaus zoals gemeenten (deel van ESR 6). Ook de uitgaven voor het onderhoud van wegen en waterwerken (ESR 14) vallen onder deze brede definitie van overheidsinvesteringen. Daarnaast kan gewezen worden op ESR 8-uitgaven (participaties) waarvan een deel ook als investeringen kan beschouwd worden.

12. De investeringsuitgaven in brede zin zoals hier bedoeld vertegenwoordigen in 2017 samen ongeveer 9,5% van de Vlaamse ESR-overheidsuitgaven. Gezien dit beperkte aandeel heeft zelfs een aanzienlijk hoger groeiritme voor de investeringsuitgaven slechts een beperkte impact op het groeiritme van de andere uitgaven.

Dialogo met Europese Commissie: strategische investeringen vereisen afzonderlijke behandeling

13. Het voorwoord bij het laatste Belgische Stabiliteitsprogramma vermeldt: “De federale overheid zal in samenwerking met de gemeenschappen en de gewesten een dialoog aangaan met de Europese Commissie omtrent de begrotingsmatige behandeling van strategische investeringen. De uitkomst van deze dialoog heeft een bepalend belang voor de naleving van het traject”.

14. De SERV ondersteunt de Vlaamse Regering om, in de geplande *dialoog met de Europese Commissie*, te zoeken naar *oplossingen voor het realiseren van strategische investeringen binnen de regels van het huidige Stabiliteits- en Groeipact (SGP)*. Dit impliceert dat strategische investeringen in de Europese begrotingsopvolging op een *specifieke manier* behandeld worden zodat deze investeringen vanuit een meerjarig perspectief in de Vlaamse begroting kunnen verwerkt worden. Dit kan bijvoorbeeld door de strategische investeringsuitgaven te vervangen door afschrijvingen hierop bij het afleiden van het structurele begrotingssaldo.

Deze dialoog moet bovendien op korte termijn tot *conclusies* komen, gegeven de geciteerde inleiding van het Stabiliteitsprogramma: “de uitkomst van deze dialoog heeft een bepalend belang voor de naleving van het traject”, dus voor de begrotingen van de komende jaren. Voor de SERV is het aangewezen dat deze dialoog voor de *opmaak van de begroting 2019* tot resultaten leidt.

15. Er dient wel *voorzichtig omgesprongen* met het begrip ‘*strategische*’ investeringen: het kan niet de bedoeling zijn dat een grote verscheidenheid aan investeringen als ‘strategisch’ wordt aangeduid.

Het begrip ‘strategisch’ heeft betrekking op *uitzonderlijke* investeringen, maar betekent voor de SERV ook: deze investering heeft na realisatie een aantoonbare positieve impact op de economische groei op langere termijn.

Vlaamse schuldnormering mag rekening houden met strategische investeringen

16. Het Vlaams Regeerakkoord geeft in het kader van de toekomstige schuldnormering aan dat de huidige rating van de Vlaamse overheid behouden moet blijven, en dat de duurzaamheid van de Vlaamse financiën gegarandeerd moet worden. De Vlaamse Regering stelt een schuldnormering op basis van deze twee doelstellingen voor (en zal die toepassen vanaf de initiële begroting 2018), namelijk 1/ het *behoud van de huidige (gunstige) rating* (Moody’s), en 2/ een *positieve netto-actief positie op de overheidsbalans*. Dit laatste impliceert dat de vermarktbare activa op de overheidsbalans groter moet zijn (en blijven) dan de geconsolideerde schuld op deze balans (abstractie makend van de overgenomen schuld voor de financiering van ziekenhuisinfrastructuur).

Deze benadering impliceert dat de reële Vlaamse schuld in de komende jaren mag stijgen, uiteraard zolang de huidige rating behouden wordt en er op de balans voldoende activa tegenover passiva staan.

17. De SERV beschouwt het voorstel van de Vlaamse Regering als *basis voor het uittekenen van een schuldnormering* in de komende jaren.

Daarbij wordt volgende bedenking geformuleerd: het is niet wenselijk dat een Vlaamse schuldnormering enkel zou rekening houden met de *aanwezigheid* van voldoende ‘vermarktbaar activa’ op de *overheidsbalans*, zonder naar de aard van deze activa te kijken.

De SERV meent dat zijn voorstel van indeling naar aard van de schuld in deze nog steeds relevant is (advies zomer 2016). Daarin pleit de SERV ervoor dat de Vlaamse Regering een *werkbaar onderscheid* ontwikkelt tussen schuld aangegaan voor activa met (op termijn) een *reële afbetalingscapaciteit*, en schuld waar op de Vlaamse balans soms aanzienlijke activa tegenover staan die in de praktijk evenwel niet (of weinig) zullen bijdragen tot de Vlaamse schuldafbouw.

Het is aangewezen dat de Vlaamse overheid een *overzicht van de op termijn ‘zichzelf terugbetalende’ schuld* opmaakt, zodat helder wordt over welke investeringen het gaat.

18. De Vlaamse Regering wijst erop dat de Vlaamse schuldtoename in de afgelopen jaren ten dele *geen bijkomende schuldcreatie* (nieuwe schuld) was, maar wel het ‘zichtbaar’ maken van bestaande (eerder aangegane) schuld, bijvoorbeeld door de overname van schuld van voorheen niet geconsolideerde instellingen. Daarentegen zal de voorziene schuldtoename volgens de Vlaamse Regering in de komende jaren in belangrijke mate bestaan uit schuld aangegaan voor investeringen.

De toegelaten verdere *groei van de Vlaamse overheidsschuld* in de komende jaren dient in de visie van de SERV evenwel *beperkt* te blijven. Het is ook bij gunstige economische parameters noodzakelijk om zeer voorzichtig om te springen met nieuwe schuldopbouw (abstractie makend voor de uitvoering van eerdere beleidsbeslissingen, zoals de overname van schuld van gemeentes bij hun fusie).

De SERV pleit ervoor – in lijn met zijn voorstel om het aandeel van investeringen binnen de uitgaven te versterken – om *bijkomende nieuwe schuld conform de Vlaamse schuldnormering* enkel toe te staan voor *strategische investeringen* zoals hoger bedoeld.

De Europese begrotingsopvolging vraagt dat de Belgische overheden hun gezamenlijke schuld op 20 jaar afbouwen van 106% bbp naar 60% bbp, wat een zeer aanzienlijke inspanning zal vereisen, in het bijzonder op het federale niveau. Een afwijkende verdere schuldopbouw bij regionale overheden vereist dan ook een *legitimatie*: deze kan enkel gevonden worden in de noodzaak om via strategische investeringen het Vlaamse en Belgische economische weefsel te versterken.

B/ Aandachtspunten binnen aangepaste begroting 2017

19. Het resultaat van deze begroting is een ESR-vorderingensaldo met een tekort van € -71 mln. Dit tekort is een verbetering van € 45 mln tegenover de initiële begroting 2017, ondanks € 145 mln bijkomende uitgaven nieuw beleid, waarvan een buffer van € 100 mln uit voorzichtigheids-overwegingen.

De Vlaamse Regering hanteert een iets beperktere begrotingsdoelstelling (niet opnemen van bouwuitgaven Oosterweel en bijkomende uitgaven overgedragen ziekenhuisinfrastructuur), zodat zij het eindresultaat als een begroting in evenwicht voorstelt (€ +2 mln).

Verschil betaal- en beleidskredieten bij ongewijzigd beleid

20. Opvallend in deze begroting 2017BA is de verschillende evolutie van betaal- en beleidskredieten. In totaal nemen de *Vlaamse uitgaven (betaalkredieten) bij ongewijzigd beleid* (inclusief uitbreiding perimeter) toe met € 310,7 mln. Dit is een aanzienlijk verschil (€ -247,9 mln) met de

beleidskredieten (€ +558,6 mln), wat voornamelijk tot stand komt via een *beperkt aantal investeringsdossiers* (verschil van € -170,2 mln).

Dit verschil kan in twee grote lijnen samengevat worden:

- *Toename beleidskredieten, geen of zeer kleine aanpassing betaalkredieten.* Dit betreft investeringen waarvoor beleidskredieten voor het eerst worden voorzien.
- *Enkel betaalkredieten in neerwaartse zin bijgesteld.* Voor een aantal investeringen worden enkel de betaalkredieten neerwaarts bijgesteld, door een aangepaste betaalkalender dan wel een latere opstart van geplande werken.

26. De SERV pleit sinds jaren voor een *versterking van de investeringsinspanningen*, en heeft dan ook geen probleem met een verschil tussen betaal- en beleidskredieten. Bij investeringen is het immers normaal dat beleidskredieten zich gespreid in de tijd naar betaalkredieten vertalen.

Toch is *voorzichtigheid* geboden: bij een significant deel van de geschetste verschillen gaat het om investeringen met een aangepaste betaalkalender dan wel een latere opstart van geplande werken. Verschillende elementen binnen en buiten haar verantwoordelijkheid (zoals juridische procedures of vergunningsprocedures) spelen hierin een belangrijke rol. Het is aangewezen dat de Vlaamse Regering de vertragingen binnen haar verantwoordelijkheid minimaliseert. Er dient immers gegarandeerd dat *beslist beleid* ook *effectief uitgevoerd* wordt (geen aankondigingsbeleid), wat in het bijzonder voor investeringen het geval is.

Onderbenutting

21. De Vlaamse Regering heeft vanaf de aangepaste begroting 2015 de berekening van haar *onderbenuttingshypothese* aangepast. De afgelopen jaren is deze onderbenutting aanzienlijk in belang toegenomen, zowel in absolute zin als in % van de totale betaalkredieten. Tegelijkertijd is de berekening ervan complexer geworden.

22. De SERV heeft in het verleden steeds gepleit voor een *eenvoudige en transparante onderbenuttingshypothese*, die ook voor *niet-ingewijden* leesbaar blijft.

Het principe achter de huidige raming is op het eerste zicht *helder* (namelijk: gemiddelde onderbenuttingspercentage van afgelopen twee jaar, wat recent evolueert richting 2% van de totale betaalkredieten). In de berekening worden echter *heel wat elementen bijkomend meegenomen* met een grote impact op het eindresultaat.

Deze berekeningsmethode lijkt op basis van de beschikbare begrotingsjaren (2015 en 2016) een *correcte inschatting* van de onderbenutting te maken: de effectieve betaalkredieten bij uitvoering van de begroting blijken immers kleiner dan de ingeschreven betaalkredieten verminderd met de geraamde onderbenutting. Dit neemt niet weg dat voorzichtigheid geboden blijft voor 2017 en volgende jaren.

23. De berekeningsmethode van de onderbenutting is op één punt niet transparant, namelijk de toegevoegde *eenmalige factoren*. Deze betreffen overaanwending dan wel onderaanwending van ingeschreven kredieten of correcties op de ESR-verwerking van bepaalde uitgaven. Welke factoren als eenmalig zijn te beschouwen, is niet of slechts zeer moeilijk op basis van de begrotings-toelichtingen in te schatten. In de praktijk lijkt enkel de Vlaamse Regering deze lijst met eenmalige factoren (inclusief hun grootteorde) te kunnen opstellen.

Het gebruik van eenmalige factoren leidt echter niet automatisch tot een overschatting van de onderbenutting, voornamelijk doordat de factoren in beide richtingen kunnen spelen. Het is in de

visie van de SERV aangewezen om de *impact van eenmalige factoren* meer gedetailleerd toe te lichten, inclusief een verduidelijking waarom ze als een eenmalige factor beschouwd worden. Op die manier wordt ook vermeden dat deze factoren als arbitrair zouden overkomen.

Een laatste element is het beperken van de *interactie tussen de raming van de onderbenutting en de reguliere begroting*. In essentie gaat dat over de vraag: waarom betaalkredieten inschrijven, als die vervolgens via de geraamde onderbenutting niet uitgegeven worden? Een voorbeeld daarvan wordt gevonden in de berekening van de onderbenutting 2017BO, waar deze met € 50 mln wordt verhoogd met als argumentatie “opstap NB 2017BO”. Ongetwijfeld worden een aantal ingeschreven kredieten voor nieuw beleid niet gerealiseerd, zoals dat voor alle andere kredieten het geval is. Bij de kredieten nieuw beleid is echter gekozen voor een veel hoger onderbenuttingspercentage dan in de rest van de begroting, aangezien het totaal aan kredieten nieuw beleid € 377 mln bedraagt.

C/ Raming begrotingssaldo 2018 bij ongewijzigd beleid

24. Het ramen van een *begroting bij ongewijzigd beleid* voor jaar y+1 op basis van gegevens van jaar y of zelfs jaar y-1 is allesbehalve eenvoudig, door onzekerheidsfactoren (zoals de conjunctuurfactoren) en door het gebrek aan gedetailleerde gegevens over recente of nieuwe beleidsontwikkelingen. Het ESR 2010 heeft bovendien belangrijke paradigmawissels met zich meegebracht, vooral voor PPS- en verwante constructies, met soms een aanzienlijke (en onverwachte) impact op het vorderingensaldo. Gegeven de grootteorde van de Vlaamse begroting (meer dan € 44 mld in 2018) kan één of meerdere van deze elementen, zelfs al blijft de afwijking beperkt, zich in een aanzienlijk bedrag vertalen.

25. Onderstaande gegevens betreffen een raming van de begroting 2018 bij *ongewijzigd beleid*, en *inclusief alle ontvangsten en uitgaven binnen de Vlaamse overheidsperimeter*. Uiteraard wordt bij ongewijzigd beleid geen ruimte voor nieuw beleid voorzien.

26. Deze oefening resulteert voor 2018 in een *geraamd nominaal tekort van € -1.153 mln*, inclusief de correctie 2018 op de reeds ontvangen opcentiemen (zoals vastgelegd in de BFW). Na aftrek van de correctie voor de autonomiefactor opcentiemen wordt een beperkt tekort van € 50 mln geraamd.

27. Bij de overgang van het nominaal naar het structureel saldo wordt rekening gehouden met volgende elementen: een vertaling van het Vlaamse begrotingssaldo van ESR-termen naar HRF-termen (andere aanrekening opcentiemen), en correcties voor de conjunctuurpositie, eenmalige factoren en de overdrachten van het federale naar het regionale niveau. Deze laatste elementen zijn gebaseerd op het HRF-advies van einde maart 2017.

28. Conform de hoger verduidelijkte visie op het Vlaamse begrotingsbeleid pleit de SERV voor het *bereiken van het structureel begrotingsevenwicht in 2018*.

29. Het HRF-advies van maart 2017 concludeert dat het verschil tussen de financieringsbehoefte in nominale en structurele termen voor 2018 beperkt blijft.

Dit impliceert dat – met de beschikbare gegevens bij opmaak van dit advies – de begroting 2018 bij ongewijzigd beleid het structurele evenwicht bereikt.

Advies

In het Rapport over de begroting 2017 (gepubliceerd in januari 2017) is een technische bijlage opgenomen met een verduidelijking van de manier waarop investeringen conform het ESR 2010 in de overheidsboekhouding kunnen verwerkt worden. De SERV is gevraagd om deze bijlage te actualiseren en voor niet-gespecialiseerde lezers toegankelijk te maken.

De SERV zal tegen september 2017 een actualisering en uitbreiding van deze bijlagen in een afzonderlijke publicatie opmaken.

1 Maatschappelijke uitdagingen versus budgettaire mogelijkheden: een evenwichtsoefening

30. Sinds verscheidene jaren ontwikkelt zich binnen het Vlaamse begrotingsbeleid een *spanningsveld* dat de complexiteit van het begrotingsbeleid vergroot.

Enerzijds zijn er *behoeften voor bijkomende investeringen uitgaven in maatschappelijke uitdagingen en investeringen*, anderzijds zijn er *beperkingen* op de overheidsuitgaven, voornamelijk door de engagementen binnen het Europese begrotingskader. Dit kan begrepen worden als twee verschillende *richtingen* waarin de Vlaamse begroting zou moeten evolueren: enerzijds meer investeringsuitgaven, om te beantwoorden aan de behoeften, en anderzijds minder uitgaven, om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te garanderen conform het Europese begrotingskader. Daarbij mag niet vergeten worden dat Vlaanderen een onderdeel vormt van de Belgische overheid, zoals die door de Europese instanties binnen het gekende begrotingskader wordt opgevolgd.

Een antwoord op dit spanningsveld is per definitie een *evenwichtsoefening*.

31. In vorige adviezen en rapporten heeft de SERV gewezen op de noodzaak aan extra overheidsinvesteringen als antwoord op de huidige *Vlaamse sociaaleconomische uitdagingen*. Geconcludeerd werd dat een *investeringsimpuls* wenselijk is, gezien de groeibevorderende impact van investeringen evenals de bescheiden omvang van de Belgische overheidsinvesteringen in internationaal perspectief.

De Platformtekst 2030¹ van de SERV geeft een breed kader aan waarbinnen deze uitdagingen zich situeren: “Voor de welvaart en het welzijn op lange termijn is niet alleen de economische groei van tel, of de toename in de werkgelegenheid of de daling van de emissies van verontreinigende stoffen. Zo is niet enkel het werken op en opvolgen van ‘stroom’-indicatoren (zoals groei-cijfers van de economie, evoluties in de werkgelegenheid of in emissies van verontreinigende stoffen) van belang, maar is het ook het beheer van zgn. ‘voorraden’ belangrijk. Het gaat dan om

¹ SERV: *SERV Platformtekst, Vlaanderen 2030, een uitgestoken hand*, Brussel, SERV, 8 februari 2016. Zie in het bijzonder het derde hoofdstuk.

investerings in en het beheer van vier vormen van 'kapitaal': het economisch kapitaal; het menselijk kapitaal; het sociaal kapitaal; en het milieukapitaal".

1.1 Vlaams begrotingsbeleid anno 2017

32. Er dringen zich in de visie van de SERV dan ook *keuzes* op, die de basis moeten vormen voor het huidige Vlaams begrotingsbeleid.

Deze keuzes onderbouwen de geschetste *evenwichtsoefening*, en kunnen in vier *doelstellingen* samengevat worden:

- Een *structureel begrotingsevenwicht* blijft de basis voor de houdbaarheid van de Vlaamse overheidsfinanciën.
- De *uitgaven voor overheidsinvesteringen* dienen sneller te groeien dan deze voor andere uitgaven.
- De SERV ondersteunt de dialoog van de Belgische overheden met de Europese Commissie, zodat *strategische investeringen* in de loop van de tijd op een geëigende manier in de Europese begrotingsopvolging kunnen verwerkt worden.
- De Vlaamse schuldnormering kan rekening houden met de *prioriteiten qua investeringen*. *Bijkomende schuldopbouw* (buiten reeds aangegane of besliste schuld) kan enkel verantwoord worden voor strategische investeringen.

1.2 Vlaamse begroting moet structureel evenwicht blijven nastreven

Structureel evenwicht

33. Startpunt van het Vlaamse begrotingsbeleid blijft de houdbaarheid van de Vlaamse overheidsfinanciën op lange termijn. Een aangehouden *structureel begrotingsevenwicht* is daarvan de hoeksteen.

Tegelijkertijd dient te worden gegarandeerd dat *bijkomende overheidsinvesteringen* gerealiseerd kunnen worden, zonder dat het structureel begrotingsevenwicht in vraag gebracht wordt, wat in de volgende punten wordt uitgewerkt.

Evolutie uitgaven niet hoger dan evolutie ontvangsten

34. Een structureel evenwicht impliceert globaal dat de evolutie van de *Vlaamse overheidsuitgaven*, dus de som van investerings- en niet-investeringsuitgaven, niet hoger mag zijn dan de *evolutie van de Vlaamse ontvangsten*, hierbij rekening houdend met een eventuele specifieke begrotingsbehandeling voor strategische investeringen (zie verder).

35. De sociale partners hechten een groot belang aan een verantwoord begrotingsbeleid langs zowel de ontvangsten- en uitgavenzijde.

1.3 Investeringsuitgaven groeien sneller dan andere uitgaven

1.3.1 Groei investeringsuitgaven en niet-investeringsuitgaven

36. De *Vlaamse overheidsuitgaven voor investeringen* (exclusief de strategische investeringen, zie verder) dienen in de visie van de SERV *systematisch sneller te stijgen dan de niet-investeringsuitgaven*.

Hierdoor neemt het aandeel van de investeringen in het totaal van de overheidsuitgaven toe.

37. De *reële groei van de niet-investeringsuitgaven* (na correctie voor inflatie) blijft evenwel, bij de huidige conjunctuurverwachtingen en ontvangstenevolutie, positief, zodat ook bij de niet-investeringsuitgaven *nieuwe beleidsinitiatieven* gerealiseerd kunnen worden.

38. De SERV engageert zich om, in het kader van een evaluatie van het begrotingsbeleid van deze legislatuur, deze visie op de groeidynamiek van de verschillende soorten uitgaven te evalueren.

39. Uitgangspunt is dat de ontvangsten op een stabiele manier evolueren, zodat zich in het bijzonder *geen abrupte negatieve evoluties bij de ontvangsten* voordoen.

Tevens wordt in dit advies ervan uitgegaan dat de Vlaamse Regering voor 2018 een budgetneutraal alternatief vindt voor de ontvangsten en uitgaven via de Energieheffing, zodat het arrest van het Grondwettelijk Hof van 22 juni 2017 geen impact heeft op de begroting 2018.

1.3.2 Brede definitie van investeringsuitgaven

40. De SERV pleit daarbij voor een *brede definitie van investeringsuitgaven*.

Deze brede definitie omvat niet enkel de eigen investeringen door de Vlaamse overheid (uitgaven met ESR-code 7), maar ook de Vlaamse steun aan investeringen door bedrijven, financiële instellingen, vzw's en gezinnen via kapitaaloverdrachten (deel van ESR 5), evenals de steun aan investeringen door andere overheidsniveaus zoals gemeenten (deel van ESR 6). Ook de uitgaven voor het onderhoud van wegen en waterwerken (ESR 14) vallen onder deze brede definitie van overheidsinvesteringen.

Daarnaast kan gewezen worden op ESR 8-uitgaven (participaties) waarvan een deel ook als investeringen kan beschouwd worden. Dergelijke uitgaven blijven echter buiten de ESR-begroting, en komen in dit rapport verder niet aan bod.

41. De investeringsuitgaven in brede zin zoals hier bedoeld vertegenwoordigen in 2017 samen ongeveer 9,5% van de Vlaamse ESR-overheidsuitgaven. Gezien dit beperkte aandeel heeft zelfs een aanzienlijk hoger groeiritme voor de investeringsuitgaven slechts een beperkte impact op het groeiritme van de andere uitgaven.

Ter illustratie maakt Tabel 13 op pagina 44 een zuiver theoretische simulatie van de impact van een verschillend groeiritme voor de investerings- en niet-investeringsuitgaven.

De gehanteerde hypothesen in deze simulatie zijn de volgende:

- De groei van de som van de uitgaven van investerings- en niet-investeringsuitgaven volgt de evolutie van de ontvangsten. In de simulatie wordt deze groei gedurende 10 jaar vastgelegd op 3,0%;
- De groei van de investeringsuitgaven kent gedurende deze 10 jaar een hogere groeirijte dan het groeirijte van de ontvangsten, namelijk 4% (3,0% + 1,0%);
- De investeringsuitgaven bij de start van de oefening vertegenwoordigen 10% van het totaal, zodat de niet-investeringsuitgaven op dat moment 90% van het totaal vertegenwoordigen.

In deze hypothetische oefening daalt - gegeven de geschetste uitgangspunten - de groei van de niet-investeringsuitgaven naar 2,89%, en blijft daarmee onder het gemiddelde van de ontvangsten (3,0%).

Het aandeel van de investeringsuitgaven in het totaal stijgt daarmee na tien jaar van 10,0% naar 11,0%, terwijl de niet-investeringsuitgaven de omgekeerde beweging (van 90,0% naar 89,0%) realiseren.

Wat wordt opgenomen in brede definitie investeringen?

42. Het is in de praktijk *niet eenvoudig* om een werkbare brede definitie voor investeringsuitgaven te ontwikkelen, aangezien investeringen (inclusief de ondersteuning van investeringen door derden) op vele manieren in een overheidsbegroting tot uiting kunnen komen. Het identificeren van investeringen vraagt dan ook een gedetailleerde opsplitsing van de uitgaven, wat we uitwerken aan de hand van de zogenaamde ESR-codes (economische codes van de uitgaven en ontvangsten van de overheidssector). Deze economische classificatie (laatste versie: maart 2017, compatibel met het ESR 2010) wordt gebruikt om de uitgaven en ontvangsten van overheden binnen de Europese Unie op eenzelfde basis te codificeren. Daarnaast kan gewezen worden op ESR 8-uitgaven (participaties) waarvan een deel ook als investeringen kan beschouwd worden (niet opgenomen in totaalcijfer zoals hier besproken).

Tabel 12 op pagina 42 en verder geeft per gedetailleerde ESR-code (vier cijfers) aan wat in de visie van de SERV moet opgenomen worden in een brede definitie van investeringen.

43. De criteria om opgenomen te worden zijn:

- ESR 7: *investeringen* van de Vlaamse overheid worden integraal opgenomen
- ESR 5 en 6: *kapitaaloverdrachten aan derden* (bedrijven, vzw's, huishoudens, lagere besturen) worden opgenomen voor zover het gaat om een bijdrage aan een *investering door derden*. Wanneer het om een andere vorm van kapitaaloverdracht gaat (zoals: schadevergoedingen voor natuurrampen), dan worden deze elementen uit de brede definitie van investeringen geweerd.
- ESR 14: het *niet waardevermeerderend onderhoud van wegen en waterwegen* wordt eveneens als investering beschouwd.

Het nadeel van deze werkwijze is de noodzaak om alle uitgaven van de Vlaamse overheid (€ 44 mld vanaf 2018 ...) te screenen. Bovendien bestaan heel wat begrotingsartikelen uit meerdere types uitgaven (met dus verschillende ESR-codes) wat de oefening bijkomend bemoeilijkt, ook omdat de begrotingstoelichtingen niet tot op dit niveau uitgewerkt zijn. Een cijfer over de investeringsuitgaven conform de brede definitie kan dus niet snel uit de begrotingsdocumenten afgeleid worden.

Raming brede definitie investeringen

44. Een eerste raming van de betekenis van de gehanteerde definitie van investeringen wordt voor de begroting 2017BO in Tabel 14 op pagina 45 gegeven, en voor begroting 2017BA in Tabel 15 op pagina 46. Het gaat om voorlopige resultaten die met voorzichtigheid dienen geanalyseerd, aangezien een inschatting van de aard van een aantal uitgaven soms moeilijk te beoordelen is.

Geraamd wordt dat in deze begroting 2017BO in totaal € 4,13 mld Vlaamse uitgaven kunnen beschouwd worden als investeringsuitgaven, conform de geschetste brede definitie, of ongeveer 9,5% van de totale Vlaamse ESR-uitgaven. Het belangrijkste deel daarvan zijn € 2,03 mld klassieke investeringsuitgaven (ESR-7: 49,2% van totale som investeringen conform gehanteerde definitie). De ESR-5 uitgaven conform de brede definitie vertegenwoordigen € 1,17 mld (28,2% van totaal) terwijl de ESR-6 uitgaven tot een impact van € 0,46 mld (11,3% van totaal) leiden. Tenslotte wordt ook het niet-waardevermeerderend onderhoud van de wegen- en waterinfrastructuur (ESR-14) als een investering conform de brede definitie beschouwd, wat bij deze begroting € 0,46 mld (11,2%) vertegenwoordigt. Via de algemene begroting realiseert de Vlaamse Regering in totaal € 1,61 mld investeringen, terwijl de instellingen in totaal € 2,52 mld op zich nemen. Daarbij worden de uitgaven van het Hermesfonds, het MINAfonds en het VIF als uitgaven van de algemene begroting beschouwd: zie paragraaf 2.1.2 vanaf pagina 18 voor een duiding van de gehanteerde werkwijze.

De resultaten voor de begroting 2017BA verschillen licht: het totaal daalt met € 0,02 mld naar € 4,11 mld Vlaamse investeringsuitgaven conform de brede definitie, of 9,5% van de totale ESR-uitgaven van de Vlaamse overheid. Het verschil komt tot stand via een kleine verhoging bij de ESR-5 uitgaven (€ 1,22 mld) en een daling bij de ESR-7 uitgaven (€ 1,96 mld). Deze laatste elementen komen in meer detail aan bod in paragraaf 2.2.2 vanaf pagina 24.

1.4 Strategische investeringen vereisen afzonderlijke behandeling

45. Het voorwoord bij het laatste Belgische Stabiliteitsprogramma vermeldt: “De federale overheid zal in samenwerking met de gemeenschappen en de gewesten een dialoog aangaan met de Europese Commissie omtrent de begrotingsmatige behandeling van strategische investeringen. De uitkomst van deze dialoog heeft een bepalend belang voor de naleving van het traject”.

46. De SERV ondersteunt de Vlaamse Regering om, in de geplande *dialoog met de Europese Commissie*, te zoeken naar oplossingen voor het realiseren van strategische investeringen binnen de regels van het huidige Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Dit impliceert dat strategische investeringen in de Europese begrotingsopvolging op een specifieke manier behandeld worden zodat deze investeringen vanuit een meerjarig perspectief in de Vlaamse begroting kunnen verwerkt worden. Dit kan bijvoorbeeld door de strategische investeringsuitgaven te vervangen door afschrijvingen hierop bij het afleiden van het structurele begrotingssaldo.

Deze dialoog moet bovendien op korte termijn tot conclusies komen, gegeven de geciteerde inleiding van het Stabiliteitsprogramma: “de uitkomst van deze dialoog heeft een bepalend belang voor de naleving van het traject”, dus voor de begrotingen van de komende jaren. Voor de SERV is het aangewezen dat deze dialoog voor de opmaak van de begroting 2019 tot resultaten leidt.

47. Er dient wel *voorzichtig omgesprongen* met het begrip ‘*strategische*’ investeringen: het kan niet de bedoeling zijn dat een grote verscheidenheid aan investeringen als ‘strategisch’ wordt aangeduid.

Het begrip ‘strategisch’ heeft betrekking op *uitzonderlijke* investeringen, maar betekent voor de SERV ook: deze investering heeft na realisatie een aantoonbare positieve impact op de economische groei op langere termijn.

Vlaamse schuldnormering mag rekening houden met strategische investeringen

48. Het Vlaams Regeerakkoord geeft in het kader van de schuldnormering aan dat de huidige rating van de Vlaamse overheid behouden moet blijven, en dat de duurzaamheid van de Vlaamse financiën gegarandeerd moet worden. De Vlaamse Regering² stelt een schuldnormering op basis van deze twee doelstellingen voor (en zal die toepassen vanaf de initiële begroting 2018), namelijk 1/ het *behoud van de huidige (gunstige) rating* (Moody’s), en 2/ een *positieve netto-actief positie op de overheidsbalans*. Dit laatste impliceert dat de vermarktbaar activa op de overheidsbalans groter moet zijn (en blijven) dan de geconsolideerde schuld op deze balans (abstractie makend van de overgenomen schuld voor de financiering van ziekenhuisinfrastructuur).

Deze benadering impliceert dat de reële Vlaamse schuld in de komende jaren mag stijgen, uiteraard zolang de huidige rating behouden wordt en er op de balans voldoende activa tegenover passiva staan.

49. De SERV beschouwt het voorstel van de Vlaamse Regering als *basis voor het uittekenen van een schuldnormering* in de komende jaren.

Daarbij wordt volgende bedenking geformuleerd: het is niet wenselijk dat een Vlaamse schuldnormering enkel zou rekening houden met de *aanwezigheid* van voldoende ‘*vermarktbaar activa*’ op de *overheidsbalans*, zonder naar de aard van deze activa te kijken.

De SERV meent dat zijn voorstel van indeling naar aard van de schuld in deze nog steeds relevant is (advies zomer 2016). Daarin pleit de SERV ervoor dat de Vlaamse Regering een *werkbaar onderscheid* ontwikkelt tussen schuld aangegaan voor activa met (op termijn) een *reële afbetalingscapaciteit*, en schuld waar op de Vlaamse balans soms aanzienlijke activa tegenover staan die in de praktijk evenwel niet (of weinig) zullen bijdragen tot de Vlaamse schuldafbouw. Het is aangewezen dat de Vlaamse overheid een *overzicht van de op termijn ‘zichzelf terugbetalende’ schuld* opmaakt, zodat helder wordt over welke investeringen het gaat.

50. De Vlaamse Regering wijst erop dat de Vlaamse schuldtoename in de afgelopen jaren ten dele *geen bijkomende schuldcreatie* (nieuwe schuld) was, maar wel het ‘zichtbaar’ maken van bestaande (eerder aangegane) schuld, bijvoorbeeld door de overname van schuld van voorheen niet geconsolideerde instellingen. Daarnaast zal de voorziene schuldtoename in de komende jaren in belangrijke mate bestaan uit schuld aangegaan voor investeringen.

De toegelaten verdere *groei van de Vlaamse overheidsschuld* in de komende jaren dient in de visie van de SERV evenwel *beperkt* te blijven. Het is ook bij gunstige economische parameters

² Vlaamse Regering, *Conceptnota: Quao vadis?, Vlaamse schuld? Uitbouw van een nieuwe Vlaamse schuldnorm*, Brussel, december 2016.

noodzakelijk om zeer voorzichtig om te springen met nieuwe schuldopbouw (abstractie makend voor de uitvoering van eerdere beleidsbeslissingen, zoals de overname van schuld van gemeentes bij hun fusie). Voor de begroting 2018 dient bijvoorbeeld rekening gehouden met verminderde ontvangsten via de BFW, door de eenmalige neerwaartse correctie bij de ontvangsten opcentiemen (geraamd op € 1.017 mln).

De SERV pleit ervoor – in lijn met zijn voorstel om het aandeel van investeringen binnen de uitgaven te versterken – om *bijkomende nieuwe schuld conform de Vlaamse schuldnormering* enkel toe te staan voor *strategische investeringen* zoals hoger bedoeld.

De Europese begrotingsopvolging vraagt dat de Belgische overheden hun gezamenlijke schuld op 20 jaar afbouwen van 106% bbp naar 60% bbp, wat een zeer aanzienlijke inspanning zal vereisen, in het bijzonder op het federale niveau. Een afwijkende verdere schuldopbouw bij regionale overheden vereist dan ook een *legitimatie*: deze kan enkel gevonden worden in de noodzaak om via strategische investeringen het Vlaamse en Belgische economische weefsel te versterken.

2 Aangepaste begroting 2017

2.1 Analysekamer

2.1.1 Focus op aard ontvangsten en uitgaven

51. De Vlaamse begroting is sinds 2015 sterk gegroeid, vooral door de uitbreiding van de overheidsperimeter (ESR 2010) evenals de 6^{de} staatshervorming. De kwantitatieve uitbreiding en de gestegen complexiteit impliceren dat de leesbaarheid van Vlaamse begrotingen er niet eenvoudiger op wordt. Sinds verschillende jaren wordt – ook bijvoorbeeld door het Vlaams Parlement – gezocht naar een manier om de *dynamiek binnen Vlaamse begrotingen* meer zichtbaar te maken.

52. Vanaf dit begrotingsadvies hanteert de SERV een ten dele *aangepaste methode voor de analyse* van de Vlaamse begroting.

De aandacht gaat vooral naar de *aard van de uitgaven* (zoals: werkingsmiddelen, lonen, investeringen, subsidies...) en *ontvangsten* (zoals: toelagen vanuit de Vlaamse algemene begroting, eigen ontvangsten via werking...). Hiermee worden 'dwarsdoorsnedes' doorheen de gehele begroting mogelijk, bij zowel de Vlaamse ministeries als instellingen. Deze dwarsdoorsnedes focussen op kernvragen zoals: welke middelen gaan naar de werking van het overheidsapparaat?; hoe evolueren de middelen voor specifieke beleidsprogramma's?; welke middelen gaan naar bedrijven, vzw's en huishoudens in de vorm van inkomensoverdrachten (subsidies)?; en welke middelen gaan naar kapitaaloverdrachten (steun aan investeringen door derden) en rechtstreekse investeringen door de Vlaamse overheid?

2.1.2 Uitgaven op geconsolideerd niveau

Aanpak

53. De resultaten bevinden zich in een afzonderlijke bijlage (excel), en worden weergegeven voor de begrotingen 2017BO en 2017BA, met per begroting een afzonderlijke sheet voor de uitgaven

en ontvangsten op geconsolideerd niveau en respectievelijk de Vlaamse ministeries (algemene begroting) en de Vlaamse instellingen. De resultaten worden uitgedrukt in € mln en in % van de totale ESR-uitgaven dan wel ESR-ontvangsten.

54. De opdeling baseert zich op de *ESR-code (economische classificatie)* van elk ontvangsten- en uitgavenartikel voor de *begroting 2017BO*. Vaak dient een begrotingsartikel bovendien opgesplitst in verschillende ESR-codes, wat de complexiteit van de verwerking aanzienlijk verhoogt. Deze gegevens uit de begroting 2017BO zijn *geëxtrapoleerd naar de ontvangsten en uitgaven bij 2017BA*, waar mogelijk aangevuld met bijkomende informatie. Hiermee wordt verondersteld dat het ontvangsten- en uitgavenpatroon bij 2017BO en 2017BA identiek is, wat op een aantal punten ongetwijfeld niet correct is. Er is echter voor de begroting 2017BA op dit moment echter geen andere informatie beschikbaar.

Het resultaat is een *onvermijdelijke foutenmarge in de resultaten*, in het bijzonder voor de meest recente begroting (2017BA). Op basis van een eerste analyse blijft deze foutenmarge beperkt (raming: kleiner dan 1%). De lezer dient dus te beseffen dat de resultaten voorlopige cijfers betreffen, maar dat aangenomen wordt dat de grootteorde van de resultaten ook bij verdere analyse behouden blijft.

55. De *toelagen (dotaties) aan instellingen* vanuit de begroting van de Vlaamse ministeries betreffen interne stromen (IS), en worden om dubbeltellingen te vermijden niet meegeteld bij de uitgaven van de Vlaamse ministeries. Zij komen uiteraard wel tot uiting in de uitgaven van de instellingen.

Een aantal instellingen wordt voor het eerst in de begrotingen 2017BO en 2017BA *geconsolideerd*, waarmee in een vergelijking met vorige begrotingen dient rekening gehouden:

- De belangrijkste nieuwe consolidatie bij de begroting 2017BA betreft het Agentschap Vlaamse Sociale Bescherming (voormalige Zorgfonds). De uitgaven bij 2017BA stijgen daarvoor met meer dan € 0,5 mld. De begroting 2017BA geeft echter weinig informatie: de artikelstructuur is niet aangepast³. In deze oefening wordt om pragmatische redenen het Agentschap VSB bij 2017BA als een instelling beschouwd: informatie over de eigen ontvangsten van deze instelling (zoals: inkomen uit beleggingen) kon niet op een andere manier verwerkt worden in de eindresultaten.
- De verschillen van de begroting 2017BO met de voorgaande begroting 2016BA zijn groter, omdat de Vlaamse universiteiten en hogescholen voor het eerst geconsolideerd worden. De financiering van universiteiten en hogescholen door de Vlaamse overheid (uitgaven reeds aanwezig in begroting 2016BA en voorgaande begrotingen) wordt door de ESR-consolidatie van de universiteiten en hogescholen vanaf 2017BO een dotatie. Hiermee verschuift ongeveer € 1,7 mld van een uitgave aan derden (2016BA) door de beleidsdomeinen EWI [E] en OV [F] naar toelagen (IS) aan geconsolideerde instellingen binnen het beleidsdomein OV [F]. De eigen ontvangsten en uitgaven van deze nieuw geconsolideerde instellingen (naast

³ Het artikel in kwestie heeft een WT-extensie, dus voor 'werking en toelagen' (WT) waardoor het als een ESR-uitgave beschouwd wordt. Een stroom naar een geconsolideerde instelling heeft een IS-extensie ('interne stroom'), en is geen ESR-uitgave. Een IS-stroom wordt immers een ontvangst van een geconsolideerde instelling, zodat de uitgaven van deze instelling bij het totaal van de ESR-uitgaven gerekend wordt. Indien deze werkwijze niet gevolgd wordt, ontstaan dubbeltellingen.

de Vlaamse dotaties) worden vanaf 2017BO voor het eerst meegenomen, en komen neer op ongeveer € 1,3 mld.

Daarnaast zijn volgende wijzigingen ten opzichte van de begrotingstoelichtingen noodzakelijk:

- Het Vlaams Parlement verschuift bij 2017BA van een toelage (geconsolideerde instelling) naar een klassiek uitgavenartikel, zonder gedetailleerde toelichting in de begroting 2017BA. Bij de opmaak van dit advies beschikt de SERV niet over een begroting 2017BA van het Vlaams Parlement: de begroting van het Vlaams Parlement wordt geconsolideerd, maar valt buiten het begrotingsproces goedgekeurd door de Vlaamse regering. De ontvangsten en uitgaven van het Vlaams Parlement bij 2017BA worden om pragmatische redenen in deze oefening verondersteld identiek te zijn met deze bij 2017BO. De foutenmarge zal klein blijven aangezien de ingeschreven toelage voor 2017BO en 2017BA identiek is en de eigen ontvangsten (via werking) van het Vlaams Parlement beperkt blijven.
- Het belangrijkste verschilpunt met de parlementaire begrotingsdocumenten betreffen drie grote instellingen, die in de uitgavenbegroting dus bij de instellingen behandeld worden. Ze ontvangen ook een werkingstoelage. We behandelen in onderstaande tabellen echter deze drie instellingen toch als uitgaven via de algemene begroting: het Hermesfonds, het Vlaams Infrastructuurfonds VIF en het Minafonds. De reden is: ze komen gedetailleerd aan bod in de begrotingstoelichtingen per beleidsdomein inclusief een eigen artikelenstructuur, terwijl de complexiteit van hun uitgavenstructuur dermate is dat een gedetailleerde benadering noodzakelijk is.
- De uitgaven van het Klimaatfonds worden bij 2017BA in hoge mate herverdeeld naar Vlaamse instellingen voor uitgaven in het kader van het klimaatbeleid. Sommige uitgaven zijn echter niet of nauwelijks gedocumenteerd in de toelichtingen bij de begrotingen, zoals de stromen naar het Facilitair Bedrijf en de Fondsen Hoger Onderwijs en Departement Onderwijs. Door het gebrek aan informatie zijn in onderstaand tabellen deze stromen geregistreerd als investeringsuitgaven (ESR 72) door het Klimaatfonds, dus binnen de algemene begroting. Dit impliceert dat de uitgaven van het beleidsdomein LNE met € 18,2 mln overschat zijn, en met een identiek getal bij het departement OV onderschat.
- De buffer van € 100 mln VAK/VEK ingeschreven in de begroting van het beleidsdomein C (Financiën en Begroting) wordt opgenomen in het totaal van dit beleidsdomein.
- Ook ontbreken (bij het afsluiten van de berekeningen in dit advies) de begrotingen van een aantal recent opgerichte instellingen, zoals de Vereniging van Vlaamse Cultuur- en Gemeenschapscentra (VVCG). Begrotingen van instellingen die recent met andere Vlaamse instellingen zijn gefusioneerd zijn in de mate van het mogelijke verwerkt (Lijninvest nv, Nautinvest nv), op basis van de beschikbare informatie.

Het voorgaande impliceert dat de totalen op geconsolideerd niveau identiek blijven (op de ontbrekende data bij enkele instellingen na), maar dat de totalen van de uitgaven en ontvangsten via de algemene begroting evenals via de instellingen beïnvloed worden.

Voor 2017BA gaan de belangrijkste aanpassingen bij de uitgaven en ontvangsten via de algemene begroting over volgende elementen, uiteraard met een analoge (omgekeerde) impact bij de instellingen:

	Algemene begroting, 2017BA, ESR-uitgaven	Algemene begroting, 2017BA, ESR-ontvang- sten
Totaal departement	28.124,1	38.941,9
Hermes	556,1	8,1
Minafonds	332,6	136,4
VIF	661,6	68,1
Aangepast totaal	29.674,4	39.154,5
Vlaams Parlement		95,4
Aangepast totaal2		39.059,1

56. We overlopen kort de belangrijkste conclusies op *geconsolideerd niveau*. Waar relevant wordt gewezen op ontwikkelingen bij de departementen dan wel instellingen.

Werkingskost van het Vlaams overheidsapparaat

57. De *werking van het Vlaamse overheidsapparaat* (lonen [ESR 11] en werkingskosten [12] inclusief onderwijs [delen van ESR 43 en 44]) wordt bij 2017BA geraamd op een totaal van € 16,90 mld (38,9% van som ESR-betaalkredieten), wat een lichte stijging is ten opzichte van 2017BO (€ 16,79 mld of 39% van som betaalkredieten).

De *lonen* van de Vlaamse departementen vertegenwoordigen bij 2017BA € 0,92 mld. Daarnaast komen de lonen in de onderwijsinstellingen op € 7,71 mld. De lonen bij alle Vlaamse instellingen samen bedragen in totaal € 3,99 mld. De som van de Vlaamse lonen eindigt op € 12,62 mld, of 29% van de Vlaamse ESR-uitgaven.

De *werkingskosten* van de Vlaamse overheid worden bij 2017BA geraamd op in totaal € 4,28 mld (9,8%). Daarbij kan aangestipt worden dat de zogenaamde 'verkoop van niet-duurzame goederen en diensten' (= ontvangsten via dagelijkse werking) van departementen en instellingen in totaal uitkomt op € 1,99 mld (4,7% van totale ontvangsten), waarvan € 1,64 mld via de instellingen. Dat gaat bijvoorbeeld om vervoersbewijzen bij De Lijn of inschrijvingsgelden voor het Deeltijds Kunstonderwijs, de universiteiten of hogescholen.

Financieringskost van de Vlaamse overheid

58. De financieringskost van de Vlaamse overheid en instellingen [ESR 2] komt bij 2017BA in totaal neer op € 0,50 mld (1,15%), waarvan € 0,46 mld via intrestlasten. Het leeuwendeel daarvan betreft interesten op schuld aangegaan door instellingen voor sociale huisvesting.

De financiële ontvangsten [ESR 2], in hoge mate via instellingen voor sociale huisvesting, eindigen hoger dan de uitgaven, namelijk € 0,52 mld (1,24% van de som van de ontvangsten).

Inkomensoverdrachten naar derden binnen Vlaanderen

59. De *exploitatie- en andere subsidies aan bedrijven en financiële instellingen* [ESR 31+32] vertegenwoordigen bij 2017BO € 3,35 mld (7,8%), wat bij 2017BA daalt naar € 3,24 mld (7,5%).

Doelgroepkortingen via bijvoorbeeld RSZ-kortingen en verwante maatregelen in het arbeidsmarktbeleid nemen het grootste aandeel op zich.

60. De som van de *inkomensoverdrachten aan vzw's* [ESR 33] komt bij 2017BO neer op € 2,62 mld (6,1%), en groeit licht naar € 2,66 mld bij 2017BA (6,1%). Het gaat om een zeer diverse groep van subsidies aan verenigingen zonder winstoogmerk.

61. De *inkomensoverdrachten aan huishoudens* [ESR 34] komen bij 2017BO neer op € 10,79 mld (25,1%), en groeien naar € 11,54 mld bij 2017BA (26,6%). Deze uitgaven betreffen voornamelijk uitgaven ten gevolge van de 6^{de} staatshervorming (zoals kinderbijslag, ouderenzorg en fiscale uitgaven woonkrediet). De consolidatie van het Zorgfonds verklaart het grootste deel van de wijzigingen.

62. De *inkomensoverdrachten aan lagere besturen* (provincies en gemeenten) [ESR 43, buiten loon- en werkingskredieten voor hun onderwijsinstellingen] vertegenwoordigen bij 2017BO € 3,39 mld (7,9%), en stijgen bij 2017BA eveneens zeer licht naar € 3,42 mld (7,87%). Het belangrijkste element daarin vormt het Gemeentefonds (€ 3,19 mld inclusief dotaties geïntegreerd in het Gemeentefonds).

Kapitaaloverdrachten naar derden binnen Vlaanderen

63. De kapitaaloverdrachten naar andere sectoren (buiten de overheid) [ESR 5] komen bij 2017BO neer op € 1,32 mld (3,1%), waarvan € 0,75 mld aan vzw's, vooral in de zorg- en welzijnssector. Bij 2017BA evolueert dit naar een totaal van € 1,38 mld (3,2%), waarvan € 0,77 mld via vzw's.

De kapitaaloverdrachten naar andere overheden [ESR62-65] betreffen vooral de gemeenten en provincies. Het totaal bij 2017BA bedraagt € 0,59 mld (1,4%), en wordt ongeveer gelijkwaardig verdeeld tussen kapitaaloverdrachten voor gemeentelijke of provinciale onderwijsinstellingen en voor andere activiteiten van lokale besturen. De evolutie sinds 2017BO is beperkt.

Investerings door Vlaamse overheid

64. De investeringen door de Vlaamse overheid inclusief haar instellingen [ESR 7] vertegenwoordigen bij 2017BA een totaal van € 1,96 mld (4,5%). Het belangrijkste aandeel wordt gevormd door de wegen- en waterwerken [ESR 73] met in totaal € 1,01 mld, wat in hoge mate om de uitgaven van het Vlaams Infrastructuurfonds gaat.

Ten opzichte van 2017BO dalen de betaalkredieten voor deze water- en wegenwerken met € 50 mln, terwijl de analoge beleidskredieten met € 34 mln toenemen. Dit verschil wordt geduid in paragraaf 2.2.2 vanaf pagina 24.

Het hoger verduidelijkte concept 'brede investeringen' is ruimer dan de ESR 7-uitgaven. Er worden tevens delen van ESR 5 en ESR 6 mee opgenomen evenals de ESR 14-uitgaven (onderhoud van wegen en waterwerken).

Conclusie

65. De *uitgavenstructuur* van de geconsolideerde Vlaamse overheid komt in de begroting 2017BA neer op het volgende:

- Ongeveer 39% van de Vlaamse ESR-uitgaven gaan naar de lonen en werkingskosten (inclusief alle instellingen), dus naar het functioneren van het apparaat;

- De financieringskost komt uit op iets meer dan 1%;
- De inkomensoverdrachten naar bedrijven en financiële instellingen bedragen 7,5%, terwijl de kapitaaloverdrachten naar ondernemingen bijna 1% vertegenwoordigen;
- De inkomensoverdrachten naar vzw's (subsidies) komen neer op 6%, terwijl hun kapitaaloverdrachten 1,7% van het totaal innemen;
- De inkomensoverdrachten naar huishoudens vertegenwoordigen na de 6^{de} Staatshervorming ongeveer 26,5% van het totaal, wat aanzienlijk meer is dan de kapitaaloverdrachten naar de huishoudens (0,3%);
- De inkomensoverdrachten naar lokale besturen komen uit op 8% terwijl de kapitaaloverdrachten op 0,7% eindigen;
- De eigen investeringen van de Vlaamse overheid vertegenwoordigen ongeveer 5,5% van de uitgaven als ook het onderhoud van bestaande wegen en waterwerken (ESR 14) wordt meegerekend.
- De overige uitgaven betreffen overdrachten naar het buitenland dan wel naar andere overheden binnen België, en blijven zeer klein in vergelijking met het totaal van de uitgaven.

2.2 2017BA: analyse van de netto beleidsruimte

66. Het resultaat van deze begroting is een ESR-vorderingensaldo met een tekort van € -71 mln. Dit tekort is een verbetering van € 45 mln tegenover de initiële begroting 2017, ondanks € 145 mln bijkomende uitgaven voor nieuw beleid inclusief een buffer van € 100 mln uit voorzichtigheidsoverwegingen.

De Vlaamse Regering hanteert een iets beperktere begrotingsdoelstelling (bouwwitgaven Oosterveel en bijkomende uitgaven overgedragen ziekenhuisinfrastructuur worden niet opgenomen), zodat zij het eindresultaat als een begroting in evenwicht voorstelt (€ +2 mln).

67. Om de impact van enerzijds het ongewijzigd beleid en anderzijds de nieuwe maatregelen en impulsen aan te geven, analyseert de SERV traditioneel de *netto beleidsruimte*. Ook de begrotingsdocumenten van de Vlaamse Regering hanteren sinds enkele jaren een gelijkaardige aanpak. We gaan onderstaand enkel in op een aantal specifieke elementen binnen deze begroting.

2.2.1 Ontvangsten

68. De Vlaamse Regering raamt dat bij de begrotingsaanpassing haar beleidsruimte 2017 toeneemt met € 189,6 mln. Dit heeft vooral te maken met de evolutie van de *ontvangsten*, die bij ongewijzigd beleid toenemen met € 484,6 mln.

Bij de geconsolideerde instellingen gaat het in totaal om een *toename van de ontvangsten met € 314,9 mln*. Dit lijkt op het eerste zicht een groot bedrag, maar het merendeel daarvan komt tot stand bij de nieuw geconsolideerde instellingen (idem bij de uitgaven). De belangrijkste daarvan is het Agentschap Vlaamse Sociale Bescherming (ex-Zorgfonds) die in totaal € 247,4 mln eigen ontvangsten realiseert (ongeveer € 210 mln ledenbijdragen en € 30 mln ontvangsten via rente en dividenden, naast kleinere elementen). Ook de Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking en Technische Bijstand (VVOB) wordt voor het eerst geconsolideerd: deze instelling realiseert € 9,4 mln eigen ontvangsten. De evolutie van de ontvangsten bij ongewijzigd beleid wordt daarmee in belangrijke mate bepaald door de integratie van voorheen niet geconsolideerde instellingen. De autonome groei van de ontvangsten bij voorheen geconsolideerde instellingen komt uit op een positief resultaat van € 58,0 mln.

69. Daarnaast nemen de ontvangsten via de algemene begroting toe met € 169,7 mln. Vooral door de aangepaste conjunctuurparameters sinds september 2016 wordt verwacht dat de ontvangsten via de BFW met € 203,3 mln zullen toenemen, met een ongeveer gelijkaardige verdeling van de positieve impact over de gewest- en gemeenschapsbevoegdheden.

Positief is dat de ontvangsten via gewestbelastingen met € 11,6 mln positief worden bijgesteld. Via de registratiebelastingen (verkoop-, hypotheek- en schenkbelastingen) wordt een stijging met 107,4 mln verwacht. De erfbelastingen exclusief fiscale regularisatie dalen met € 55,9 mln. De opbrengsten uit deze fiscale regularisatie worden met € 75 mln neerwaarts bijgesteld (naar € 25 mln) door de vertraagde inwerkingtreding. Tenslotte wordt verwacht dat via de verkeersbelastingen de ontvangsten 2017 met € 32,5 mln stijgen.

70. Bij de ontvangsten worden evenwel ook enkele negatieve cijfers geregistreerd. Het belangrijkste vormt de neerwaartse bijstelling van de ontvangsten Klimaatfonds met € 38,1 mln. Het gaat om een technische bijstelling: enerzijds een daling van CO₂-prijs, anderzijds een aanpassing van de Eurostat-regels voor de aanrekenbaarheid van veilinginkomsten (2017 = veilinginkomsten van 1/5/2016 tot 30/4/2017). De besteding van het Klimaatfonds is recent ook hervormd: het merendeel van de middelen voor klimaatdoelstellingen gaat naar investeerders in infrastructuur van de Vlaamse overheid (Facilitair Bedrijf, VMSW, De Lijn, VEB, Agion, Go!, VIPA en FOCl).

2.2.2 Uitgaven

Evolutie bij ongewijzigd beleid

71. In totaal nemen de *Vlaamse uitgaven (bетаalkredieten) bij ongewijzigd beleid* toe met € 310,7 mln. De componenten van deze evolutie zijn: € 90,3 mln (index) + € 79,5 mln (ontvangstenevolutie⁴) + € 256,9 mln (consolidatieperimeter) - € 116,0 mln (actualisatie werkings- en investeringskredieten) = € +310,7 mln.

Dit is een aanzienlijk verschil met de *beleidskredieten*: deze komen uit op € 91,3 mln (index) + € 88,6 mln (ontvangstenevolutie) + € 256,8 mln (consolidatieperimeter) + € 121,9 mln (actualisatie werkings- en investeringskredieten) = € +558,6 mln, dus bijna € 240 mln meer dan de betaalkredieten.

Verskil tussen beleids- en betaalkredieten

72. Het meest opvallende element is de verschillende evolutie van de geactualiseerde beleidskredieten (vastleggingskredieten VAK en toegewezen ontvangsten TO) en betaalkredieten (vereffeningskredieten VEK + variabele kredieten VRK) op. Het gaat daarbij om bestaand beleid dat niet beïnvloed wordt door nieuw geconsolideerde instellingen of evoluties via de ontvangstenzijde. Zie Tabel 1 op pagina 25 voor een overzicht.

We delen de evolutie bij ongewijzigd beleid op in een deel *werkingsuitgaven* en een deel *investeringsuitgaven*.

⁴ Hiermee wordt bedoeld: stijgende ontvangsten leiden tot stijgende uitgaven (en vice versa). Dit is bijvoorbeeld het geval bij de 'toegewezen ontvangsten', die zich rechtstreeks in specifieke uitgavenartikelen vertalen.

De beleidskredieten voor werking kenmerken zich door een autonome evolutie met € +35,8 mln ten opzichte van 2017BO, terwijl de betaalkredieten voor werking met € -31,9 mln neerwaarts worden bijgesteld, dus een totaal verschil van € 67,7 mln. De verschillen ontstaan voornamelijk bij het Hermesfonds (beleidsdomein EWI) en het Minafonds (LNE), met als belangrijke verklarende factor het bijstellen van de *betaalkalender* (zoals: vertraging bij het opstarten of voortzetten van bouwprojecten).

Tabel 1: Vlaanderen, 2017BA, verschil met 2017BO bij ongewijzigd beleid, opgedeeld naar beleidsdomein en aard van de uitgaven (werking; investering), in € dz

Aard	Beleidsdomein ⁵	Beleid: VAK+OF	Betaal: VEK+VRK	Betaal - beleid
werking	C: FB	22.052	7.114	-14.938
werking	E: EWI	-2.909	-28.207	-25.298
werking	F: OV	-6.336	-11.420	-5.084
werking	G: WGG	-23.290	-22.683	607
werking	J: WSE	-11.216	-11.216	0
werking	L: LNE	0	-17.554	-17.554
werking	M: MOW	26.622	18.416	-8.206
werking	P: KB	6.686	6.686	0
werking	X	24.162	26.940	2.778
werking	Totaal	35.771	-31.924	-67.695
invest	E: EWI	-17.862	0	17.862
invest	G: WGG	6.700	6.700	0
invest	H: CJSM	29.326	0	-29.326
invest	M: MOW	26.819	-86.714	-113.533
invest	X	41.098	-4.081	-45.179
invest	Totaal	86.081	-84.095	-170.176
	Som	121.852	-116.019	-237.871

Bij de investeringsuitgaven worden de verschillen tussen de beleids- en betaalkredieten aanzienlijk groter. Er worden voor € 86,1 mln bijkomende beleidskredieten voor investeringen bij 2017BA gepland, die dus nog niet opgenomen waren in de begroting 2017BO. Het is evident dat bijkomende beleidskredieten niet onmiddellijk tot bijkomende betaalkredieten leiden, maar het valt op dat tegelijkertijd de betaalkredieten met € -84,1 mln neerwaarts worden bijgesteld. Het totale verschil tussen betaal- en beleidskredieten komt daarmee uit op € 170,2 mln.

Het gaat in de praktijk om een beperkt aantal grotere dossiers. Een deel van deze uitgaven zou zelfs onder de noemer nieuw beleid kunnen gevat worden, maar de Vlaamse regering hanteert een strikte definitie van nieuw beleid: enkel wat gebaseerd is op een recente beslissing van de Vlaamse Regering (= na september 2016 voor begroting 2017BA) wordt beschouwd als nieuw beleid. We overlopen kort de belangrijkste investeringsdossiers.

⁵ Met beleidsdomein X wordt bedoeld: niet toe te wijzen aan één beleidsdomein. Dit geldt bijvoorbeeld voor de heroriëntatie van de uitgaven Klimaatfonds (in belangrijke mate herverdeeld naar investeringsinstellingen binnen andere beleidsdomeinen).

Nieuw vastleggingskrediet (VAK) maar geen of zeer klein vereffeningskrediet (VEK). Nieuw opgestarte investeringen (wel VAK, geen of zeer klein VEK) betreffen voornamelijk het Fonds voor Culturele Infrastructuur (FOCI) (€ 8,9 mln) en de inhaalbeweging sportinfrastructuur bij het Agentschap Sport Vlaanderen (voormalige BLOSO) (€ 20,4 mln) in het beleidsdomein H (cultuur, jeugd, sport media); traminvesteringen door De Lijn (€ 56,3 mln) en waterbouwkundige werken bij Waterwegen & Zeekanaal (W&Z) (in totaal € 17 mln) in het beleidsdomein M. Ook de bijstelling van de zogenaamde Big Science-oproep bij het FWO evenals de uitgaven via de aangepaste werking van het Klimaatfonds kunnen onder deze noemer begrepen worden. Het merendeel van de uitgaven wordt immers (als VAK) naar Vlaamse investeringsinstellingen (FOCI, VMSW...) doorgeschoven voor uitgaven gelinkt aan klimaatdoelstellingen (zoals: isoleren van school- of sportgebouwen).

VAK en VEK ongeveer gelijkaardig bijgesteld. Voor een aantal investeringsuitgaven worden de VAK- en VEK-uitgaven in (ongeveer) dezelfde zin bijgesteld: dit betreft de bijkomende uitgaven strategische forfaits ziekenhuisinfrastructuur bij het VIPA (€ 6,7 mln) en de verminderde uitgaven Oosterweelverbinding in 2017 (€ 46,5 mln).

Enkel VEK in neerwaartse zin bijgesteld. Voor een aantal investeringsuitgaven wordt enkel het VEK in neerwaartse zin bijgesteld: wegeninfrastructuur voor het VIF met € 33,2 mln en watergebonden uitgaven eveneens bij het VIF voor € 17 mln, telkens door een aangepaste betaalkalender dan wel een latere opstart van geplande werken.

26. De SERV pleit sinds jaren voor een *versterking van de investeringsinspanningen*, en heeft dan ook geen probleem met een verschil tussen betaal- en beleidskredieten. Bij investeringen is het immers normaal dat beleidskredieten zich gespreid in de tijd naar betaalkredieten vertalen.

Toch is *voorzichtigheid* geboden: bij een significant deel van de geschetste verschillen gaat het om investeringen met een aangepaste betaalkalender dan wel een latere opstart van geplande werken. Verschillende elementen binnen en buiten haar verantwoordelijkheid (zoals juridische procedures of vergunningsprocedures) spelen hierin een belangrijke rol. Het is aangewezen dat de Vlaamse Regering de vertragingen binnen haar verantwoordelijkheid minimaliseert. Er dient immers gegarandeerd dat *beslist beleid* ook *effectief uitgevoerd* wordt (geen aankondigingsbeleid), wat in het bijzonder voor investeringen het geval is.

Saldo bij ongewijzigd beleid

73. Het *saldo bij ongewijzigd beleid voor de betaalkredieten* (dus voorafgaand aan ESR-correcties en onderbenutting) eindigt daarmee op een licht positief cijfer: € 58,1 mln. Het is voor het eerst sinds jaren (heropleving na wereldwijde crisis) dat een Vlaamse begroting bij ongewijzigd beleid op een positief saldo uitkomt, zoals verduidelijkt in het bovenste deel van Tabel 2.

2.3 ESR-correcties en onderbenutting

74. Naast de lopende uitgaven via de algemene begroting en de geconsolideerde instellingen dienen twee elementen bijkomend geïntegreerd: de ESR-correcties en de onderbenutting van gestemde betaalkredieten.

ESR-correcties

75. Om tot een vorderingensaldo te komen in overeenstemming met het ESR 2010 dienen een aantal correcties op het aangegeven vorderingensaldo (verschil tussen uitgaven en ontvangsten)

doorgevoerd. De begrotingstoelichtingen maken een onderscheid tussen correcties voor instellingen binnen de overheidsperimeter, en voor een aantal PPS-constructies en alternatieve financieringen die in de afgelopen jaren door het INR geherclassificeerd zijn naar de overheidsbalans. In totaal leiden de ESR-correcties tot een negatieve bijstelling van het saldo met € 12,9 mln in vergelijking met de vorige begroting.

De belangrijkste *ESR-correctie* betreft de volledige consolidatie van de projectvennootschap *nv Scholen van Morgen*. In totaal leidt dit tot een neerwaartse bijstelling van € 43,7 mln ten opzichte van 2017BO.

Daarnaast dient aangestipt dat het rollend fonds van PMV nv wordt afgeschaft, zodat de ESR-correctie daarvoor niet meer nodig is (€ +0,3 mln). Door de verkoop van het nieuwe VAC-gebouw aan het Brusselse kanaal door PMV nv (einde 2016) ontstaat in 2017 een ESR-ontvangst van € 4 mln. Tevens is in de afgelopen maanden (na advies van het INR) duidelijk geworden dat het PPS-project Brabo II buiten de overheidsbalans blijft, zodat de provisie voor deze mogelijke consolidatie wordt teruggenomen (€ 26,3 mln). Dit overzicht bevat geen informatie over een eventuele impact van ESR-consolidaties vermeld bij de uitvoering van de begroting 2016 (update van 15 mei 2017).

Tabel 2: Vlaamse Regering, 2017BA, componenten bijstelling van het ESR-vorderingensaldo in vergelijking met 2017BO, in € dz

		2017BA component	2017BA saldo
Vorderingensaldo 2017BO			-115.812
Ontvangsten 2017BA			
MVG			
	BFW	203.308	
	Gewestbelastingen	11.568	
	Klimaatfonds	-38.085	
	Overige ontvangsten	-7.114	
Instellingen			
	Aanpassing perimeter	256.940	
	Overige ontvangsten	57.957	
Som ontvangsten (+)		484.574	
Uitgaven 2017BA			
	Indexoverschrijding mei 2017	90.284	
	Actualisatie VEK	-116.019	
	Evolutie uitgaven ifv ontvangsten	79.531	
	Aanpassing perimeter	256.913	
Som uitgaven (-)		310.709	
Saldo bij ongewijzigd beleid voor ESR-correcties en onderbenutting			58.053
ESR-correcties		-12.908	
Onderbenutting		28.601	
Som correcties (+)		15.693	
Saldo bij ongewijzigd beleid na ESR-correcties en onderbenutting			73.747
Nieuwe uitgaven 2017BA			

		2017BA component	2017BA saldo
	Buffer VAK/VEK	100.000	
	Nieuwe initiatieven (VAK/VEK)	45.000	
Som nieuwe uitgaven (-)		145.000	
ESR-vorderingensaldo			-71.253

Onderbenutting

76. De berekening van de onderbenutting blijft zoals in voorgaande jaren complex. In paragraaf 2.5 vanaf pagina 33 wordt dieper op de berekening ingegaan.

De onderbenutting op de lopende uitgaven wordt met € 39,3 mln verhoogd. De onderbenutting bij de recent geconsolideerde universiteiten en hogescholen wordt met € -10,7 mln neerwaarts bijgesteld, zodat het totaal uitkomt op een toename met € +28,6 mln.

77. Na integratie van deze elementen tekent het *ESR-vorderingensaldo* in de begroting 2017BA een overschot op van € 73,7 mln (zie onderste deel van Tabel 2). Deze middelen kunnen dus aangewend worden zonder de evenwichtsdoelstelling op te geven.

Gezien de Vlaamse Regering de uitgaven voor de historische ziekenhuisfactuur (van federale niveau overgenomen dossiers voor 2016: € 40 mln) evenals de Oosterweelverbinding (€ 33,7 mln) niet verwerkt in haar begrotingsdoelstelling, stijgt de beschikbare beleidsruimte in haar visie naar € 147,4 mln.

2.4 Invulling van beleidsruimte

78. De laatste stap in een begrotingsanalyse betreft de invulling van de beschikbare beleidsruimte met dossiers nieuw beleid. De Vlaamse Regering voorziet hiervoor in de begroting 2017BA in totaal € 145 mln.

2.4.1 Nieuw beleid in de begroting 2017BA

79. Het nieuwe beleid bestaat uit twee elementen: de belangrijkste component vormt een *buffer* (VAK en VEK) van € 100 mln, "vanuit voorzichtigheidsoverwegingen en met het oog op het behoud van het begrotingsevenwicht de komende jaren" (Algemene Toelichting 2017BA, pagina 10). De formulering geeft aan dat de Vlaamse Regering de komende jaren het (*nominale*) *evenwicht als begrotingsdoelstelling* blijft hanteren, en dat deze buffer van € 100 mln de komende jaren effectief zal ingezet worden indien dit aangewezen is.

80. Voorts worden zijn er voor € 45 mln *kleinere dossiers* nieuw beleid verspreid over bijna alle beleidsdomeinen: zie Tabel 4 geeft een overzicht van het nieuwe beleid in de begrotingen 2017BO en 2017BA, zoals dat telkens bij de opmaak van deze begrotingen beslist is. Opnieuw geldt de beperking dat enkel de betaalkredieten (VEK of VRK) in deze tabel gedocumenteerd worden. Zoals aangegeven gaat het om een groot aantal eerder kleinere maatregelen, met uitzondering voor de nieuwe VAK/VEK-buffer van € 100 mln voorzien bij 2017BA.

Tabel 4 op pagina 31 voor een overzicht. De belangrijkste dossiers zijn € 7,0 mln voor de impact van de superstorm Dieter (januari 2017) op de kustinfrastructuur (stranden en dijken), evenals € 5,9 mln voor de investeringsoproep Sociale Economie binnen WSE.

2.4.2 Som van nieuw beleid in beide begrotingen 2017

81. Het nieuwe beleid gerealiseerd door beide begrotingen 2017 bestaat uit twee elementen. Enerzijds is er de realisatie van nieuw beleid afgesproken bij de regeringsvorming, en anderzijds heeft de Vlaamse Regering zowel bij de opmaak van 2017BO als 2017BA beslist tot aanvullend nieuw beleid. We duiden beide evoluties afzonderlijk.

82. Tabel 3 geeft een overzicht van het *nieuwe beleid overeengekomen bij de start van de huidige legislatuur*, voor zover dit nieuw beleid zich vertaalt in betaalkredieten (vereffeningskredieten VEK of variabele kredieten VRK). Deze cijfers verschillen van de gegevens uitgedrukt in vastleggingskredieten (VAK) of toegewezen ontvangsten (TO), en houden geen rekening met de evoluties bij de machtigingen voor investeringsartikelen.

Het totaal aan betaalkredieten nieuw beleid bij 2017BO komt in dit overzicht neer op € 398,7 – € 7,5 = € 392,2 mln, wat ongeveer € 15 mln verschilt met de Algemene Toelichting bij deze begroting. De kleine verschillen zitten bij de Infrastructuurondersteuning in het beleidsdomein Onderwijs, het Basisondersteuningsbudget BOB bij VAPH en het Agentschap Vlaamse Sociale Bescherming (ex-Zorgfonds), en enkele VIF-investeringen. Oorzaak van de afwijking is dat uitgaven voor nieuw beleid bij een aantal begrotingsartikelen moeilijk te isoleren zijn van de andere uitgaven.

Bij 2017BA daalt het totaal van deze betaalkredieten met ongeveer € 20 mln, voornamelijk door aanpassingen in de betaalkalender (OV en WVG).

Het resultaat in beleidskredieten (VAK + TO) scoort bij 2017BO aanzienlijk hoger, namelijk € 412,7 mln, wat te verwachten is aangezien het nieuwe beleid in belangrijke mate investeringen betreft. Hier is het verschil met de Algemene Toelichting van de begroting 2017BO (€ 507 mln) groter, aangezien in dit totaal heel wat verhogingen van machtigingen (MAC) zijn opgenomen die nog niet in VAK tot uiting komen. Dit is bijvoorbeeld het geval met de toename van € 60 mln beleidskrediet MAC bij De Werkvennootschap.

De som van het nieuwe beleid is aanzienlijk groter bij 2017BA, wat vooral te maken heeft met de nieuwe VAK/VEK-buffer van € 100 mln.

Een gelijkaardige tabel als hoger uitgedrukt in VAK + TO leidt bij 2017BA tot een bijstelling met € 83,4 – 48,0 = € 35,4 mln; dus een totaal verschil van € 213,1 – 83,4 = € 129,7 mln tussen 2017BA en 2017BO. Zoals hoger hebben de verschillen met de Algemene Toelichting te maken met de aanpassingen aan de machtigingen, die niet in de totalen van deze tabellen worden verwerkt.

Tabel 3: Vlaanderen, begrotingen 2017BO en 2017BA, nieuw beleid regeerakkoord, betaalkredieten (VEK of VRK), in € dz

				2016BA	2017BO	2017BA
F	FG	AGION GO! SCHOOLINFRASTRUCTUUR impuls 2017BO	FB0-1FGE5AJ-IS	0	12.550	1.029
G	GE	Fonds Jongerenwelzijn	GB0-1GED2AY-IS	0	3.000	3.000
G	G H	Zorgfonds Dotatie BOB Basisondersteuningsbudget	GB0-1GHD2AA-WT	7.500	49.200	38.938
G	GF	K&G 2017BO	GB0-1GFD2AY-IS	0	9.500	9.500
G	G G	VAPH 2017BO	GB0-1GGD2AY-IS	0	80.644	80.644
G	G H	THUIS- EN GEZINSZORG 2017BO	GE0-1GHD2AC-WT	0	2.000	2.000
H	HF	BLOSO sportinfrastructuur inhaalbeweging	HB0-1HFG5AY-IS	0	1.000	1.000
E	EF	STRATEGISCHE ONDERZOEKSCENTRA EN INNOVATIEPLATFORMEN (SOC's, NERF, IMEC)	EB0-1EFG2AB-WT	0	34.000	34.000
E	EF	VIB Biotechnologie	EB0-1EFG2AW-IS	0	14.700	14.700
E	EF	VITO	EB0-1EFG2AX-IS	0	2.000	2.000
E	EG	SENSIBILISERING EN SAMENLEVING: programmeerklassen Onderwijs	EB0-1EGG2AA-WT	0	5.000	5.000
E	EC	Hermes	EC0-1ECG5AY-IS	0	94.300	94.300
E	EE	EWI: algemene beleidsondersteuning (rest € 195 mln)	EB0-1EEG2AA-PR	0	46.800	46.800
L	LC	DAB MINA-FONDS LNE: dot VLM IHD NB 2017BO	LBC-3LCH2AV-IS	0	7.500	7.500
L	LC	DAB MINA-FONDS ANB: IHD-PAS 2017BO NB	LBC-3LCH2AF-WT	0	7.500	7.500
M	MF	VIF stationsomgeving Mechelen	MBU-3MFF2AE-WT	0	10.000	10.000
M	M H	De Werkvennootschap	MB0-1MHF2AY-IS	0	2.230	2.230
M	M H	De Werkvennootschap MAC	MB0-1MHF5AY-IS	0	6.770	6.770
M	MI	W&Z: investeringsdotatie	MB0-1MIF5AV-IS	0	0	0
N	NE	Wonen: aanbod private en huurmarkt (huursubsidie en -premie)	NE0-1NEC2AB-WT	0	10.000	10.000
		SOM		7.500	398.694	376.911

Tabel 4 geeft een overzicht van het nieuwe beleid in de begrotingen 2017BO en 2017BA, zoals dat telkens bij de opmaak van deze begrotingen beslist is. Opnieuw geldt de beperking dat enkel de betaalkredieten (VEK of VRK) in deze tabel gedocumenteerd worden. Zoals aangegeven gaat het om een groot aantal eerder kleinere maatregelen, met uitzondering voor de nieuwe VAK/VEK-buffer van € 100 mln voorzien bij 2017BA.

Tabel 4: Vlaanderen, begrotingen 2017BO en 2017BA, som nieuw beleid beslist bij begrotingsopmaak, betaalkredieten (VEK of VRK), in € dz

				2016BA	2017BO	2017BA
C	CB	VEK-buffer	CB0-1CBB2AB-PR	0	0	100.000
D	DA	Dep DA Brexit extra personeel	DB0-1DAX2ZZ-LO	0	0	180
D	DE	Noodhulp consortium 12-12 (Oost-Afrika)	DB0-1DEA2AA-WT	0	0	1.000
D	DF	FIT exportondersteuning NB 2017BO	DB0-1DFA2AY-IS	0	1.000	1.000
F	FD	Lonen basisonderwijs: einde GON-bevriezing	FC0-1FDE2AA-WT	0	0	2.385
F	FD	Lonen secundair onderwijs: einde GON-bevriezing	FC0-1FDE2AD-WT	0	0	2.678
F	FG	HULPMIDDELENBELEID incl doventolken	FC0-1FGE2AE-WT	1.738	1.738	1.975
G	GA	Dep G: IT-middelen 6de SHV	GB0-1GAD2ZZ-WT	0	0	500
H	HC	Decreet Lokaal Cultuurbeleid rechtszaak Aalst	HB0-1HCI2AK-WT	0	0	1.100
H	HC	FoCI investeringsimpuls FFEU	HB0-1HCI5AY-IS	3.850	7.000	9.650
H	HC	FoCI bijkomend MAC KMSKA en andere	HB0-1HCI5AY-IS			
H	HD	SOCIAAL-CULTUREEL WERK NB 2017BA	HB0-1HDI2AA-WT	0	0	37
H	HD	Openbare bibliotheken leenrecht	HB0-1HDI2AG-WT	1.611	1.611	1.774
H	HD	Lokaal cultuurbeleid projectmiddelen	HB0-1HDI2AE-WT	0	0	266
H	HE	2017BA NB Kunstkoopregeling	HB0-1HEI2AA-WT	0	0	150
H	HE	2017BA NB Boekenpromotiecampagne	HB0-1HEI2AA-WT	0	0	100
H	HE	2017BA NB informatica geregl boekenprijs	HB0-1HEI2AA-WT	0	0	74
H	HE	2017BA NB verhuis Depot Vilvoorde	HB0-1HEI2AA-WT	0	0	200
H	HE	2017BA NB Kunstendecreet	HB0-1HEI2AG-WT	0	1.100	1.450
H	HE	Instellingen VG, nieuwe subsidieronde	HB0-1HEI2AI-WT	0	2.801	2.801
H	HE	2017BO NB nieuwe jeugdverenigingen	HB0-1HGI2AC-WT	0	1.000	1.000

				2016BA	2017BO	2017BA
H	HH	Vlaams Mediafonds	HB0-1HHI2AW-IS	4.560	5.562	6.563
J	JE	Investeringsoproep Sociale Economie	JB0-1JEC2AA-WT	0	0	5.920
L	LC	DAB MINA-FONDS OVAM: circulaire economie 2017BA NB	LBC-3LCH2AO-WT	0	0	1.700
L	LC	MINAFONDS dot aan OVAM asbestverwijdering scholen	LBC-3LCH2AV-IS	0	0	7.500
L	LC	DAB MINA-FONDS ANB: stadsbos Gent 2017BO NB	LBC-3LCH2AF-WT	0	2.800	2.800
L	LE	Wegwerken drempels hernieuwbare energie	LE0-1LEB2AA-WT	1.310	0	2.956
M	MH	VIF Kilometerheffing nieuwe investeringen	MDU-3MHF2AD-WT	3.000	3.000	3.000
M	MF	VIF PR Kilometerheffing nieuwe investeringen	MBU-3MFF2ZZ-PR	0	0	0
M	MI	VIF: superstorm Dieter	MCU-3MIF2AD-WT	0	0	2.600
M	MI	Haven- en waterbeleid: superstorm Dieter	MB0-1MIF2AE-WT	0	0	4.400
M	MI	Waterbouwkundig Labo incl uitbreiding	MBU-3MIF2AF-WT	3.963	3.963	3.963
N	NA	Onroerend erfgoed: IT	NF0-1NAA2ZZ-WT	0	0	1.000
N	NE	Versterken SHM's 2017BA NB	NE0-1NEC2AC-IS	0	0	5.000
N	NF	Onroerend erfgoedbeleid: projecten 2017BA NB	NF0-1NFA2AA-WT	0	0	500
P	PN	Investeringsfonds lokale besturen: stadsvernieuwingprojecten	PJ0-1PNC2AF-WT	0	0	1.500
P	PO	Integratie- en inburgeringsbeleid: taaltesten 2017BA NB	PJ0-1POC2AA-WT	0	0	400
P	PL	Datacenter facilitair bedrijf	PH0-1PLC2AY-IS	0	2.000	2.000
		SOM		20.032	33.575	178.122

De totalen leiden bij 2017BO tot een geregistreerde toename van € 33,6 – 20,0 = € 13,5 mln, wat minder is dan het totaal aangegeven in de Algemene Toelichting (€ 24,1 mln). De verschillen zitten in een extra-investeringsimpuls naar aanleiding van de kilometerheffing, die zich als afzonderlijk gegeven nog niet in betaalkredieten lijkt te vertalen (€ 8 mln). Tevens wordt een bijstelling

van € 3 mln bij het Stedenfonds (steden in de Vlaamse Rand) niet als nieuw beleid gedocumenteerd in de begrotingstoelichting van dit beleidsdomein.

De som van het nieuwe beleid is aanzienlijk groter bij 2017BA, wat vooral te maken heeft met de nieuwe VAK/VEK-buffer van € 100 mln.

Een gelijkaardige tabel als hoger uitgedrukt in VEK + TO leidt bij 2017BA tot een bijstelling met € 83,4 – 48,0 = € 35,4 mln, dus tot een verschil van € 213,1 – 83,4 = € 129,7 mln tussen 2017BA en 2017BO. Zoals hoger hebben de verschillen met de Algemene Toelichting te maken met de aanpassingen bij de machtigingen, die niet in de totalen in deze tabellen worden opgenomen.

2.5 Onderbenutting in recente Vlaamse begrotingen

83. De SERV besteedt in dit advies bijzondere aandacht aan de *ramingsmethode voor de onderbenutting*. De afgelopen jaren is deze onderbenutting immers aanzienlijk in belang toegenomen, zowel in absolute zin als in % van de betaalkredieten. Tegelijkertijd is de berekening ervan complexer geworden.

Gehanteerde methode

84. Desondanks was de effectieve onderbenutting in 2015 en 2016 groter dan geraamd. Bij de uitvoering van de begroting blijkt dat de effectief uitgegeven betaalkredieten kleiner blijven dan de ingeschreven betaalkredieten verminderd met de geraamde onderbenutting.

85. De *principes* achter de huidige raming van onderbenutting zijn op het eerste zicht *helder*, maar er worden heel wat eenmalige elementen meegenomen met een grote impact op het eindresultaat.

Een recente raming van de onderbenutting bij een *begrotingsaanpassing*, voor zover de SERV die kan reconstrueren, valt uiteen in zeven stappen:

- Stap 1: men vertrekt van de *geconstateerde onderbenutting op de betaalkredieten* in de *twee voorgaande jaren (y-1 en y-2)*;
- Stap 2: men filtert de uitgaven verbonden aan de nieuwe *bevoegdheden uit de 6^{de} Staatshervorming* uit deze gegevens;
- Stap 3: een aantal *eenmalige factoren* in de begrotingsjaren y-1 en y-2 (niet aanwenden van provisies, overaanwending van kredieten bij instellingen met investeringen) wordt vervolgens verwijderd. Het resultaat is een gemiddeld onderbenuttingspercentage voor de betaalkredieten buiten de bevoegdheden 6^{de} Staatshervorming en de kredieten beïnvloed door eenmalige factoren;
- Stap 4: het gemiddelde van beide onderbenuttingspercentages y-1 en y-2 vormt de basis voor de onderbenutting van de lopende begroting;
- Stap 5: een vergelijking met de raming van de ingeschreven betaalkredieten drukt het onderbenuttingspercentage uit in procent van de betaalkredieten ;
- Stap 6: ook hier worden eenmalige effecten voor de komende begroting (y) toegevoegd, bijvoorbeeld voor nieuw geconsolideerde instellingen (universiteiten en hogescholen) of voor nieuw beleid ingeschreven in de voorliggende begroting;
- Stap 6: men voegt eenmalige effecten van toepassing op de begroting van het jaar y toe.
- Stap 7: een laatste element is de impact van de recente volledige consolidatie van de Vlaamse universiteiten en hogescholen, waar de interactie van hun begrotingen een afzonderlijke behandeling rechtvaardigt.

De raming van de onderbenutting bij een *initiële begroting* is gebaseerd op één beschikbare uitvoering van begroting, namelijk deze van het jaar y-2. In de loop van het jaar y-1 is bij opmaak van de initiële begroting van het jaar y nog geen uitvoering van het lopende jaar y-1 beschikbaar. In de praktijk betekent dat deze raming start bij stap 4, en dat vervolgens de eenmalige factoren in stappen 5 en 6 toegevoegd worden.

Resultaten

86. Aan de hand van deze zeven stappen bespreken we kort de berekening van de onderbenutting in de afgelopen drie begrotingen.

87. Tabel 5 geeft de resultaten voor 2016BA weer.

De impact van de eenmalige factoren (stap 3) is het grootst in 2014. Deze factoren vormen een totaal van € 229,6 mln, of 1,49% van de betaalkredieten na aftrek van de uitgaven waarop deze eenmalige factoren van toepassing zijn.

In 2015 worden voor het eerst de uitgaven volgend uit de 6^{de} Staatshervorming (onderbenutting van € 57,4 mln, of 0,40% van deze middelen) uit de berekening verwijderd. De eenmalige factoren blijven wel beperkter dan in 2014. Het resultaat is een gecorrigeerd onderbenuttingspercentage van 1,26%.

Het gemiddelde van beide jaren bedraagt 1,38%. Vertaald naar de ingeschreven betaalkredieten zonder de uitgaven 6^{de} staatshervorming komt dit neer op € 399,5 mln. Dit bedrag wordt vervolgens in de laatste stappen verhoogd met een raming van de onderbenutting voor de bevoegdheden 6^{de} Staatshervorming evenals voor de sinds enkele jaren geobserveerde onderbenutting bij universiteiten en hogescholen, voor in totaal € 90 mln. Het resultaat is een onderbenutting van € 489,5 mln, of 1,13% van de som van ingeschreven betaalkredieten.

Tabel 5: Vlaanderen, begroting 2016BA, reconstructie van de berekening onderbenutting

BA	2016BA	y-2	y-1	Y
		2014	2015	2016BA
	Ingeschreven betaalkredieten	28.016.393	37.912.218	43.360.679
	Geobserveerd onderbenuttingspercentage	0,61%	0,92%	
Stap 1	Geobserveerde onderbenutting	170.900	353.498	
	Onderbenutting bevoegdheden 6de SHV	0	-57.400	
Stap 2	Onderbenutting zonder uitgaven 6de SHV	170.900	296.098	
	Niet aanwenden provisies	-17.900		
	Niet aanwenden provisie werk		-9.700	
	Eenmalige verrichtingen	187.200		
	Overaanwending instellingen overheidsinvesteringen: Hermes, IMEC, NV Mijnen)	60.300	70.500	
	Som eenmalige factoren (y-1 en y-2) voor stap 3	229.600	60.800	
Stap 3	Gecorrigeerde onderbenutting	400.500	356.898	
	ESR-uitgaven zonder 6de SHV en uitgaven eenmalige factoren	26.879.195	28.325.274	29.054.545
	Onderbenuttingspercentage	1,49%	1,26%	
Stap 4	Gemiddelde onderbenuttingspercentage Y-1 en Y-2			1,38%
Stap 5	Raming onderbenutting jaar Y zonder 6SHV			399.500
	Som eenmalige factoren voor stap 5 = geconstateerde onderbenutting bij univs + hogescholen evenals 6 ^{de} Staatshervorming			90.000

Stap 6	Raming na bijkomende impact 1			489.500
Stap 7	Raming na bijkomende impact 2			489.500
	Deductie onderbenuttingspercentage			1,13%

88. De berekening van de onderbenutting bij een initiële begroting is eenvoudiger, aangezien enkel de uitvoering van de begroting van het jaar y-2 beschikbaar is.

Voor de raming van de onderbenutting van begroting 2017BO (zie Tabel 6) wordt dus vertrokken van de uitvoering van de begroting 2015. De geconstateerde onderbenutting (€ 439,5 mln) wordt aangevuld met een raming van de onderbenutting voor het nieuwe beleid in deze begroting (€ 50 mln op een totaal van € 377 mln nieuw beleid, of 13,3%). De onderbenutting bij de universiteiten en hogescholen (stap 7 in Tabel 5) wordt opnieuw als een afzonderlijke factor opgenomen, zodat de onderbenutting in deze begroting geraamd wordt op een totaal van € 622 mln (1,54% van som betaalkredieten).

Tabel 6: Vlaanderen, begroting 2017BO, reconstructie van de berekening onderbenutting

BO	2017BO	y-2	y-1	y
		2015	2016	2017BO
	Ingeschreven betaalkredieten	37.912.218	40.240.072	42.904.970
Stap 1	Gemiddelde onderbenuttingspercentage Y-1 en Y-2	1,29%		
	Gerealiseerde onderbenutting Y-1	489.483		
Stap 2	Raming onderbenutting jaar Y zonder 6SHV			489.483
	Opstap nieuw beleid 2017BO			50.000
	Som eenmalige factoren (komende begroting) stap 5			50.000
Stap 3	Raming na bijkomende impact 1			539.483
	Volledige consolidatie universiteiten en hogescholen			122.559
Stap 4	Raming na bijkomende impact 2			662.042
	Deductie onderbenuttingspercentage			1,54%

89. De werkwijze voor de begroting 2017BA is identiek aan deze bij 2016BA, al worden andere eenmalige factoren meegenomen: zie Tabel 7.

Er wordt vertrokken van de geobserveerde onderbenutting in de uitvoering van de twee recente begrotingen, waarna de onderbenutting op de kredieten 6^{de} opnieuw verwijderd worden. Bij de uitvoering van 2016 blijken de eenmalige factoren – toegelicht in onderstaande tabel – te leiden tot een overaanwending van 132 mln. Het geobserveerde onderbenuttingspercentage in 2016 (1,85%) wordt daarmee na eenmalige factoren voor het eerst neerwaarts bijgesteld (1,84%). Het gemiddelde onderbenuttingspercentage in de periode 2015-2016 wordt 1,67% of € 488,8 mln. De bedragen in de laatste stappen zijn van dezelfde grootteorde als hoger, zodat de geraamde onderbenutting eindigt op € 690,6 mln of 1,59% van de ingeschreven betaalkredieten.

Tabel 7: Vlaanderen, begroting 2017BA, reconstructie van de berekening onderbenutting

BA	2017BA	y-2	y-1	y
		2015	2016	2017BA
	Ingeschreven betaalkredieten	38.171.985	40.240.072	43.360.679
	Geobserveerd onderbenuttingspercentage	0,92%	1,85%	

Stap 1	Geobserveerde onderbenutting	352.900	744.800	
	Onderbenutting bevoegdheden 6de SHV	-57.400	-53.100	
Stap 2	Onderbenutting zonder uitgaven 6de SHV	295.500	691.700	
	Niet aanwenden provisie werk	-9.700		
	Overaanwending instellingen overheidsinvesteringen: Hermes, IMEC, NV Mijnen)	70.500		
	Overaanwending Hermes: Carbon Leakage		39.000	
	Overaanwending VAPH: afrekening vorige dienstjaren		20.000	
	Overaanwending LSM: extra subsidie		20.000	
	Niet aanwenden kredieten overheidsinvesteringen: VIF en BAM		-70.000	
	Energiefonds: verschil ESR-verwerking		-128.400	
	Niet aanwenden provisie asielkredieten		-12.600	
	Som eenmalige factoren (y-1 en y-2) stap 2	60.800	-132.000	
Stap 3	Gecorrigeerde onderbenutting	356.300	559.700	
	ESR-uitgaven zonder 6de SHV	23.912.752	30.418.478	29.354.354
	Onderbenuttingspercentage	1,49%	1,84%	
Stap 4	Gemiddelde onderbenuttingspercentage Y-1 en Y-2			1,67%
Stap 5	Raming onderbenutting jaar Y zonder 6SHV			488.750
	Onderbenutting bevoegdheden 6SHV ?			53.100
	Onderbenutting univs + hogescholen ?			36.900
	Som eenmalige factoren (komende begroting) stap 5			90.000
Stap 6	Raming na bijkomende impact 1			578.750
	Volledige consolidatie universiteiten en hogescholen			111.893
Stap 7	Raming na bijkomende impact 2			690.643
	Deductie onderbenuttingspercentage			1,59%

90. Tenslotte dient deze werkwijze toegepast op de begroting 2018BO.

We vertrekken van de uitvoering van de begroting 2016, zoals die recent (15 mei 2017) is toegelicht. De onderbenutting blijkt met € 247,7 mln te laag geraamd te zijn in de begroting 2016BA. Immers, het totaal aantal ingeschreven betaalkredieten dat niet besteed wordt komt uit op € 489,5 + 247,7 = € 737,2 mln, of 1,83% van de ingeschreven betaalkredieten bij 2017BA. We voegen in de raming van de onderbenutting voor 2018 geen eenmalige factoren toe, bij gebrek aan informatie hierover. Wel behouden we de correctie voor de aanvullende onderbenutting bij de universiteiten en hogescholen⁶ (€ 111,9 mln) zoals in voorgaande jaren. Het resultaat wordt een geraamde onderbenutting van € 849,1 mln (1,91% van de geraamde betaalkredieten in de begroting 2018BO).

Berekening onderbenutting: impact eenmalige factoren groot

91. Globaal kan over de gehanteerde werkwijze het volgende gesteld worden:

⁶ Dit element verklaart een belangrijk deel van het verschil met de laatste Meerjarenraming 2017-2022. In de berekening in dit rapport is systematisch de correctie voor de universiteiten en hogescholen wel meegenomen.

- De berekeningswijze in zeven stappen lijkt op basis van de beschikbare gegevens (2015 en 2016) een *correcte inschatting* van de onderbenutting van ingeschreven betaalkredieten te maken.
- De berekeningsmethode van de onderbenutting is op één punt niet transparant, namelijk de toegevoegde *eenmalige factoren*. Deze betreffen overaanwending dan wel onderaanwending van ingeschreven kredieten, of correcties op de ESR-verwerking van bepaalde uitgaven, in respectievelijk stappen 3 en 5. Deze eenmalige effecten zijn niet of slechts zeer moeilijk op basis van de begrotingstoelichtingen in te schatten. Het bepalen van deze eenmalige effecten (en hun grootteorde) kan in de praktijk enkel door de Vlaamse Regering gerealiseerd worden.
- Ook dient een mogelijke *interactie tussen de raming van de onderbenutting en de reguliere begroting beperkt*. Een voorbeeld wordt gevonden in de berekening van de onderbenutting voor 2017BO: de onderbenutting wordt met € 50 mln verhoogd met als argumentatie “opstap NB 2017BO”. Ongetwijfeld worden een aantal ingeschreven kredieten nieuw beleid niet gerealiseerd, zoals dat voor alle andere kredieten het geval is. Voor deze kredieten nieuw beleid is echter zonder duiding gekozen voor een veel hoger onderbenuttingspercentage dan in de rest van de begroting, aangezien het totaal van de kredieten nieuw beleid € 377 mln bedraagt.

92. De SERV heeft in het verleden steeds gepleit voor een *eenvoudige en transparante onderbenuttingshypothese*, die ook voor *niet-ingewijden* leesbaar blijft.

Uiteraard is er begrip voor de *complexiteit* waarmee de onderbenutting anno 2017 dient opgesteld, zeker na de 6^{de} staatshervorming. Bovendien hanteert de Vlaamse Regering - op basis van de recente uitvoeringen van begrotingen – een werkwijze die een *correcte inschatting* van de onderbenutting maakt. Het gebruik van eenmalige factoren leidt dus niet tot een overschatting van de onderbenutting, voornamelijk doordat de factoren in beide richtingen kunnen spelen.

Dat neemt niet weg dat de toelichting van de huidige berekening kan verbeterd worden. Het is in de visie van de SERV aangewezen om in het bijzonder de *impact van eenmalige factoren* meer gedetailleerd toe te lichten, inclusief een verduidelijking waarom ze als een eenmalige factor beschouwd worden. Op die manier wordt ook vermeden dat ze als arbitrair zouden kunnen overkomen.

3 Raming begrotingssaldo 2018

3.1 Uitgangspunten

93. Het ramen van een begrotingssaldo voor jaar y+1 op basis van gegevens van jaar y of zelfs enkel jaar y-1 is allesbehalve eenvoudig. We overlopen kort de belangrijkste elementen met een impact op deze opmaak.

Voor de raming van de vereiste begrotingsinspanningen worden eerst de ontvangsten en uitgaven van de komende jaren bij ongewijzigd beleid bepaald. Alle vooruitzichten bevatten echter een intrinsieke foutenmarge, vooral wanneer de macro-economische context minder stabiel is. Daarbovenop komt de impact van onvoorziene gebeurtenissen.

Naast deze foutenmarge dient rekening gehouden met onderliggende trends, zoals de daling van de rentelasten in de afgelopen jaren. Daarbij mag niet uit het oog verloren worden dat de economische groei in de afgelopen jaren te klein was om een forse toename van de fiscale ontvangsten te verzekeren, zodat een eerder kleine verschuiving een relatief grote impact kan hebben.

Ook de Europese begrotingsopvolging heeft een impact. Deze opvolging focust de afgelopen jaren vooral op de begrotingstekorten, maar de ESR-boekhouding vereist dat uitgaven soms op een andere manier of op een ander moment aangerekend worden. Ook is de overheidsperimeter de afgelopen jaren door de ESR-vereisten sterk uitgebreid: op Vlaams niveau worden vandaag bijna 200 instellingen tot de overheidssector [duidelijk aantal recent geconsolideerde instellingen: in definitie versie advies] gerekend, ook al zijn recent een aantal instellingen gefusioneerd.

94. Dit alles impliceert: elke raming dient vandaag met *veel voorzichtigheid opgesteld én met evenveel voorzichtigheid gelezen*.

3.2 Resultaten

95. Onderstaande gegevens betreffen een raming van de begroting 2018 bij *ongewijzigd beleid*, en *inclusief alle ontvangsten en uitgaven binnen de Vlaamse overheidsperimeter*. Uiteraard wordt bij ongewijzigd beleid geen ruimte voor nieuw beleid voorzien.

96. Het totaal van de *ontvangsten* (zie Tabel 8) wordt vooral beïnvloed door de eenmalige inhouding van € 1.017 mln⁷ op de ontvangsten via de BFW (opcentiemen). Daarnaast wordt op basis van voornamelijk de conjunctuurparameters verwacht dat de ontvangsten met € 841 toenemen. Bij de instellingen wordt vertrokken van constant beleid zoals aangegeven in de Meerjarenraming, uiteraard inclusief de recente aanpassingen van de consolidatieperimeter. De negatieve bijstelling bij de instellingen volgt uit de lagere ontvangsten bij 2017BA in vergelijking met 2017BO.

Uitgangspunt bij dit advies is dat de Vlaamse Regering voor 2018 een budgetneutraal alternatief vindt voor de ontvangsten en uitgaven via de Energieheffing, zodat het arrest van het Grondwettelijk Hof op 22 juni 2017 geen impact heeft op de begroting 2018.

In deze raming zijn voor de kleinere ontvangsten evenals de gewestbelastingen de uitgangspunten en gegevens van de recente meerjarenraming gevolgd. Deze elementen lichten we niet verder toe.

In totaal wordt – inclusief de correctie opcentiemen – een daling van de ESR-ontvangsten met € -208 mln tegenover 2017BA geraamd. Zonder de correctie opcentiemen zou het resultaat aanzienlijk hoger eindigen, namelijk € -208 + 1.017 = € 809 mln.

⁷ Of juister: 0,242% van het bbp 2018, wat bij een geraamd bbp van 450 mld in 2018 vertaald wordt in het vermelde bedrag.

Tabel 8: Vlaanderen, 2018, raming ESR-ontvangsten, in € mln

	2017BA	2018 act	verschil
Ontvangsten algemene begroting	39.136	39.977	841
Correctie opcentiemen		-1.017	-1.017
Resultaat	39.136	38.960	-176
Correctie ESR-8 en ESR-9	194	158	-36
ESR-resultaat algemene begroting	38.942	38.802	-140
Ontvangsten instellingen	23.090	23.423	333
Correctie dotaties, interne verrichtingen, ESR-8 en ESR-9	19.731	20.131	401
ESR-resultaat instellingen	3.360	3.292	-68
Som ESR-ontvangsten	42.301	42.093	-208

97. De *uitgaven* (zie Tabel 9) ondergaan in essentie de impact van de conjunctuurparameters en de gekende en te kwantificeren evolutie bij ongewijzigd beleid.

In totaal wordt een toename van de ingeschreven ESR-uitgaven met € 1.026 mln geraamd. Dit komt in ongeveer gelijke mate bij de instellingen en de algemene begroting tot stand.

Bij de onderbenutting is uitgegaan van een analoge procedure zoals gehanteerd door de Vlaamse Regering, op basis van de beschikbare gegevens (zie paragraaf 2.4.2 voor de concrete berekeningswijze). Dit impliceert dat geraamd wordt dat de onderbenutting zal toenemen tot € 737 mln, terwijl eveneens de aanvullende correctie voor de consolidatie van de universiteiten en hogescholen behouden blijft.

Voor de ESR-correcties is vertrokken van de recente Meerjarenraming, al is op basis van meer recente informatie een aantal aanpassingen doorgevoerd (wegvallen provisie voor Brabo II). Gegeven deze uitgangspunten komt het totaal van de ESR-correcties uit op een positieve impact met € 291 mln, of in vergelijking met de begroting 2017BA een kleine neerwaartse aanpassing met € -7 mln.

Tabel 9: Vlaanderen, 2018, raming ESR-uitgaven, in € mln

	2017BA	2018 act	verschil
Uitgaven algemene begroting	41.799	42.819	1.020
Correctie ESR-8 en ESR-9	13.675	14.111	436
ESR-resultaat algemene begroting	28.124	28.708	584
Uitgaven instellingen	23.090	23.423	333
Correctie dotaties, interne verrichtingen, ESR-8 en ESR-9	7.854	7.744	-109
ESR-resultaat instellingen	15.237	15.678	442
Som ESR-uitgaven	43.361	44.386	1.026
Onderbenutting algemene begroting	691	849	158
ESR-correcties	297	291	-7
Som ESR-uitgaven na correcties	42.373	43.246	874

98. Het eindresultaat langs uitgavenzijde – na onderbenutting en ESR-correcties - komt daarmee uit op een totaal van € 43.246 mln, of een toename met € 874 mln tegenover 2017BA.

Het verschil tussen de ESR-ontvangsten en de ESR-uitgaven na onderbenutting en ESR-correcties leidt tot het *geraamde ESR-vorderingensaldo* voor 2018, namelijk € -1.153 mln.

99. Bij de overgang van het nominaal naar het structureel saldo wordt rekening gehouden met volgende elementen: een vertaling van het Vlaamse begrotingssaldo van ESR-termen naar HRF-termen (andere aanrekening opcentiemen), en correcties voor de conjunctuurpositie, eenmalige factoren en de overdrachten van het federale naar het regionale niveau. Deze laatste elementen zijn gebaseerd op het HRF-advies van einde maart 2017.

100. Het voorgaande impliceert dat voor de begroting 2018 in nominale termen – weliswaar inclusief de aftrek van de correctie voor de autonomiefactor – een beperkt tekort van € -50 mln geraamd wordt.

101. Conform de hoger verduidelijkte visie op het Vlaamse begrotingsbeleid pleit de SERV voor het *bereiken van het structureel begrotingsevenwicht in 2018*.

102. Het HRF-advies van maart 2017 (zie Tabel 11) concludeert dat het verschil tussen de financieringsbehoefte in nominale en structurele termen voor 2018 beperkt blijft.

Dit impliceert dat – met de beschikbare gegevens bij opmaak van dit advies – de begroting 2018 bij ongewijzigd beleid het structurele evenwicht bereikt.

Tabel 10: SERV-raming 2018, vergelijking met resultaten HRF-advies maart 2017 qua structurele doelstelling Vlaanderen voor 2017 en 2018

	2017BA act	2018 SERV
VLA VORDERINGENSALDO ESR na onderbenutting en ESR-correcties	-71,3	-1.153,0
Omzetting ESR naar HRF-normering (AT 2017BA 3.2.4)	100,6	86,1
VLA VORDERINGENSALDO nominaal conform	29,4	-1.067,0
One shot-raming def autonomiefactor	321,9	-1.017,0
VLA nominaal tekort incl corr autonomiefactor	-292,5	-50,0
Overgang van nominaal naar structureel	300,2	58,5
VLA structureel tekort	7,6	8,5
Genormeerde structurele NFB (HRF-advies maart 2017)	-34,8	-13,5
VLA structureel tekort, nog te leveren inspanning voor HRF-doelstelling	42,4	22,0

Tabel 11: HRF-advies maart 2017, minimale scenario (structureel evenwicht in 2019), nominale en structurele doelstelling Vlaanderen voor 2017 en 2018, in % bbp en € mln

	2017	2018	2017	2018
Bbp, omzetting	% bbp	% bbp	Bbp 435 mld	Bbp 450 mld
Genormeerde structurele NFB	-0,008	-0,003	-34,8	-13,5
Cyclische weerslag	-0,086	-0,062	-374,1	-279,0
Eenmalige verrichtingen	0,000	0,035	0,0	157,5
Correctie overdrachten	0,017	0,013	74,0	58,5
Genormeerde NFB	-0,077	-0,016	-335,0	-72,0
Correctie autonomiefactor opcentiemen	0,074	-0,226	321,9	-1.017,0
Genormeerde NFB gecorrigeerd voor raming autonomiefactor	-0,003	-0,242	-13,1	-1089,0

4 Tabellen

Tabel 12: Voorstel van brede definitie van investeringen, opdeling naar ESR-codes tot 4 cijfers

ESR	Opgenomen?	Wat?
51	Gedeeltelijk	Kapitaaloverdrachten aan bedrijven en financiële instellingen
51.1	JA	Investeringsbijdragen (aan overheids- 51.11 en privébedrijven 51.12)
51.2	NEEN	Overige kapitaaloverdrachten aan bedrijven, zoals: oorlogsschadevergoeding, schadevergoeding tegen gevolge van natuurrampen, dekking van geaccumuleerde verliezen, kwijtschelding van schulden en schuldovername
51.3	NEEN	Overige kapitaaloverdrachten aan kredietinstellingen (zie 51.2)
51.4	NEEN	Overige kapitaaloverdrachten aan verzekeringsinstellingen (zie 51.2)
52	Gedeeltelijk	Kapitaaloverdrachten aan bedrijven en financiële instellingen
52.10	JA	Investeringsbijdragen aan vzw's ten behoeve van de gezinnen
52.20	NEEN	Overige kapitaaloverdrachten aan vzw's ten behoeve van de gezinnen (zie 51.2)
53	Gedeeltelijk	Kapitaaloverdrachten aan gezinnen
53.10	JA	Investeringsbijdragen aan gezinnen, zoals woningbouwpremies voor gezinnen of bijdragen in de investeringen van eenmanszaken
53.20	NEEN	Overige kapitaaloverdrachten aan gezinnen (zie 51.2)
63	Gedeeltelijk	Kapitaaloverdrachten aan lokale overheden
63.11	JA	Investeringsbijdragen aan provincies
63.12	NEEN	Overige kapitaaloverdrachten aan provincies
63.21	JA	Investeringsbijdragen aan gemeenten
63.22	NEEN	Overige kapitaaloverdrachten aan gemeenten

ESR	Opgenomen?	Wat?
63.41	JA	Investeringsbijdragen aan vzw's van lokale overheden
63.42	NEEN	Overige kapitaaloverdrachten aan vzw's van lokale overheden
63.5	NEEN	Kapitaaloverdrachten aan politiezones, OCMW's, intercommunales van de sector S.1313 (lokale overheden), hulpverleningszones en overige lokale overheden
64	Gedeeltelijk	Kapitaaloverdrachten aan het gesubsidieerd autonoom onderwijs
64.10	JA	Investeringsbijdragen
64.20	NEEN	Overige kapitaaloverdrachten
71	JA	Aankoop van gronden en gebouwen in het binnenland
72	JA	Nieuwbouw van gebouwen. De definitie van nieuwbouw is ruim: alles wat integraal deel uitmaakt van gebouwen (centrale verwarming...) wordt inbegrepen. Ook het verhogen van de waarde van een gebouw (inclusief via groot onderhoud) wordt beschouwd als nieuwbouw. Niet-waardevermeerdend onderhoud wordt geboekt onder code ESR 14.
73	JA	Wegen- en waterbouwkundige werken
74	JA	Verwerving van overige investeringsgoederen, inclusief immateriële goederen (vervoermaterieel, computers, patenten en octrooien, O&O, waardevolle voorwerpen...)
14	JA	Deze groep bevat de uitgaven voor werkzaamheden aan wegen, kanalen, bruggen, havens, tunnels enzovoort, voor zover ze niet als investeringen kunnen beschouwd worden. Doel is de waarde van de kapitaalgoederen te behouden (onderhoud).

Tabel 13: Simulatie, verschillende groeiritmes voor uitgaven investeringen (INV) en andere uitgaven (NI-INV)

	Groei gem	surplus	groeivoet	groeivoet	groeivoet	€	€	€	aandeel	aandeel	aandeel
	ontv	INV	INV	NT-INV	SOM	INV	NT-INV	SOM	INV	NT-INV	SOM
start						100,0	900,0	1.000,0	10,00%	90,00%	100,00%
jaar 1	3,00%	1,00%	4,00%	2,89%	3,00%	104,00	926,00	1.030,00	10,10%	89,90%	100,00%
jaar 2	3,00%	1,00%	4,00%	2,89%	3,00%	108,16	952,74	1.060,90	10,20%	89,80%	100,00%
jaar 3	3,00%	1,00%	4,00%	2,89%	3,00%	112,49	980,24	1.092,73	10,29%	89,71%	100,00%
jaar 4	3,00%	1,00%	4,00%	2,89%	3,00%	116,99	1.008,52	1.125,51	10,39%	89,61%	100,00%
jaar 5	3,00%	1,00%	4,00%	2,88%	3,00%	121,67	1.037,61	1.159,27	10,49%	89,51%	100,00%
jaar 6	3,00%	1,00%	4,00%	2,88%	3,00%	126,53	1.067,52	1.194,05	10,60%	89,40%	100,00%
jaar 7	3,00%	1,00%	4,00%	2,88%	3,00%	131,59	1.098,28	1.229,87	10,70%	89,30%	100,00%
jaar 8	3,00%	1,00%	4,00%	2,88%	3,00%	136,86	1.129,91	1.266,77	10,80%	89,20%	100,00%
jaar 9	3,00%	1,00%	4,00%	2,88%	3,00%	142,33	1.162,44	1.304,77	10,91%	89,09%	100,00%
jaar 10	3,00%	1,00%	4,00%	2,88%	3,00%	148,02	1.195,89	1.343,92	11,01%	88,99%	100,00%

Tabel 14: Vlaanderen, 2017BO, raming brede definitie investeringen, in € mln, en vergelijking met het geheel van de ESR-uitgaven, in %

	Algemene begroting	Instellingen	TOTAAL	In % totaal investeringen
BREDE DEF INVESTERINGEN ESR 51	189	144	333	8,1%
TOTAAL ESR 51	226	152	378	
Aandeel investeringen, in % totaal	83,9%	94,6%	88,2%	
BREDE DEF INVESTERINGEN ESR 52	10	744	754	18,3%
TOTAAL ESR 52	10	744	754	
Aandeel investeringen, in % totaal	100,0%	100,0%	100,0%	
BREDE DEF INVESTERINGEN ESR 53	78	0	78	1,9%
TOTAAL ESR 53	110	0	110	
Aandeel investeringen, in % totaal	71,4%	0,0%	71,4%	
SOM BREDE DEF INVESTERINGEN ESR5	278	887	1.165	28,2%
SOM UITGAVEN ESR5	423	896	1.319	32,0%
Aandeel investeringen, in % totaal	65,7%	99,1%	88,4%	
BREDE DEF INVESTERINGEN ESR 63	176	54	230	5,6%
TOTAAL ESR 63	238	60	298	
Aandeel investeringen, in % totaal	73,9%	90,1%	77,2%	
BREDE DEF INVESTERINGEN ESR 64	17	219	236	5,7%
TOTAAL ESR 64	17	222	239	
Aandeel investeringen, in % totaal	100,0%	98,4%	98,5%	
SOM BREDE DEF INVESTERINGEN ESR6	193	273	466	11,3%
SOM UITGAVEN ESR6	305	283	587	14,2%
Aandeel investeringen, in % totaal	63,3%	96,6%	79,3%	
(BREDE DEF) INVESTERINGEN ESR 71	14	129	143	3,5%
(BREDE DEF) INVESTERINGEN ESR 72	67	274	341	8,3%
(BREDE DEF) INVESTERINGEN ESR 73	606	494	1.100	26,6%
(BREDE DEF) INVESTERINGEN ESR 74	36	411	448	10,8%
SOM BREDE DEF INVESTERINGEN ESR7	723	1.309	2.032	49,2%
TOTAAL BREDE DEF INVESTERINGEN ESR5 tot 7	1.194	2.469	3.663	88,8%
BREDE DEF INVESTERINGEN ESR 14	415	48	464	11,2%
TOTAAL BREDE DEF INVESTERINGEN ESR5 tot 7 + ESR14	1.609	2.518	4.127	100,0%
TOTAAL ESR-UITGAVEN	30.268	12.755	43.023	
Aandeel investeringen, in % totaal	5,3%	19,7%	9,6%	

Tabel 15: Vlaanderen, 2017BA, raming brede definitie investeringen, in € mln, en vergelijking met het geheel van de ESR-uitgaven, in%.

	Algemene begroting	Instellingen	TOTAAL	In % totaal investeringen
BREDE DEF INVESTERINGEN ESR 51	211	166	378	9,2%
TOTAAL ESR 51	248	174	422	
Aandeel investeringen, in % totaal	85,4%	95,4%	89,5%	
BREDE DEF INVESTERINGEN ESR 52	10	753	763	18,6%
TOTAAL ESR 52	10	758	768	
Aandeel investeringen, in % totaal	100,0%	99,3%	99,3%	
BREDE DEF INVESTERINGEN ESR 53	78	0	78	1,9%
TOTAAL ESR 53	112	1	113	
Aandeel investeringen, in % totaal	70,0%	0,0%	69,3%	
SOM BREDE DEF INVESTERINGEN ESR5	300	919	1.219	29,7%
SOM UITGAVEN ESR5	447	933	1.381	33,6%
Aandeel investeringen, in % totaal	67,1%	98,5%	88,3%	
BREDE DEF INVESTERINGEN ESR 63	164	55	219	5,3%
TOTAAL ESR 63	229	69	298	
Aandeel investeringen, in % totaal	71,8%	79,9%	73,7%	
BREDE DEF INVESTERINGEN ESR 64	17	225	242	5,9%
TOTAAL ESR 64	17	229	246	
Aandeel investeringen, in % totaal	100,0%	98,1%	98,2%	
SOM BREDE DEF INVESTERINGEN ESR6	182	280	461	11,2%
SOM UITGAVEN ESR6	296	298	594	14,5%
Aandeel investeringen, in % totaal	61,4%	93,7%	77,6%	
(BREDE DEF) INVESTERINGEN ESR 71	14	153	166	4,0%
(BREDE DEF) INVESTERINGEN ESR 72	72	261	333	8,1%
(BREDE DEF) INVESTERINGEN ESR 73	556	456	1.012	24,6%
(BREDE DEF) INVESTERINGEN ESR 74	39	411	450	10,9%
SOM BREDE DEF INVESTERINGEN ESR7	681	1.281	1.961	47,7%
TOTAAL BREDE DEF INVESTERINGEN ESR5 tot 7	1.162	2.480	3.642	88,6%
BREDE DEF INVESTERINGEN ESR 14	421	49	470	11,4%
TOTAAL BREDE DEF INVESTERINGEN ESR5 tot 7 + ESR14	1.583	2.529	4.111	100,0%
TOTAAL ESR-UITGAVEN	29.703	13.727	43.430	
Aandeel investeringen, in % totaal	5,3%	18,4%	9,5%	

Lijst met tabellen

Tabel 1:	Vlaanderen, 2017BA, verschil met 2017BO bij ongewijzigd beleid, opgedeeld naar beleidsdomein en aard van de uitgaven (werking; investering), in € dz	26
Tabel 2:	Vlaamse Regering, 2017BA, componenten bijstelling van het ESR-vorderingensaldo in vergelijking met 2017BO, in € dz	28
Tabel 3:	Vlaanderen, begrotingen 2017BO en 2017BA, nieuw beleid regeerakkoord, betaalkredieten (VEK of VRK), in € dz.....	31
Tabel 4:	Vlaanderen, begrotingen 2017BO en 2017BA, som nieuw beleid beslist bij begrotingsopmaak, betaalkredieten (VEK of VRK), in € dz.....	32
Tabel 5:	Vlaanderen, begroting 2016BA, reconstructie van de berekening onderbenutting..	35
Tabel 6:	Vlaanderen, begroting 2017BO, reconstructie van de berekening onderbenutting .	36
Tabel 7:	Vlaanderen, begroting 2017BA, reconstructie van de berekening onderbenutting..	36
Tabel 8:	Vlaanderen, 2018, raming ESR-ontvangsten, in € mln	40
Tabel 9:	Vlaanderen, 2018, raming ESR-uitgaven, in € mln	40
Tabel 10:	SERV-raming 2018, vergelijking met resultaten HRF-advies maart 2017 qua structurele doelstelling Vlaanderen voor 2017 en 2018	41
Tabel 11:	HRF-advies maart 2017, minimale scenario (structureel evenwicht in 2019), nominale en structurele doelstelling Vlaanderen voor 2017 en 2018, in % bbp en € mln	42
Tabel 12:	Voorstel van brede definitie van investeringen, opdeling naar ESR-codes tot 4 cijfers	43
Tabel 13:	Simulatie, verschillende groeiritmes voor uitgaven investeringen (INV) en andere uitgaven (NI-INV)	45
Tabel 14:	Vlaanderen, 2017BO, raming brede definitie investeringen, in € mln, en vergelijking met het geheel van de ESR-uitgaven, in %	46
Tabel 15:	Vlaanderen, 2017BA, raming brede definitie investeringen, in € mln, en vergelijking met het geheel van de ESR-uitgaven, in%.	47